Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Conflict of Interest

DISCUSSION PAPER 10

92-05383/

Conflict of Interest

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin, OMM, QC, LLD

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch, QC

Members
Joanne McLeod, CM, QC
William Millar

Executive Director
Simon Coakeley

The Committee publishes a series of discussion papers to elicit public comment to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Fax: (613) 990-8969

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Discussion Paper Series

Number 10: Conflict of Interest

Director of Research
Lynne Bennett

with the assistance of:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Suzanne Gervais

Consultant:
Kenneth P. Swan
with the assistance of:
Ronald G. Pearson

Also published:

Discussion paper 1
Suspensions -
A Balanced View
Suspensions -
Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation - A Painless Process?
Relocation -
Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge - A Police Perspective
Medical Discharge -
Consultation Report

Discussion paper 4
Post-Complaint Management -
The Impact of Complaint Procedures
on Police Discipline
Post-Complaint Management -
Consultation Report

Discussion paper 5
Employee Assistance Programs -
Philosophy, theory and practice
Employee Assistance Programs -
Consultation Report

Discussion paper 6
Disciplinary Dismissal -
A Police Perspective
Disciplinary Dismissal -
Consultation Report

Discussion paper 7
Off-Duty Conduct
Off-Duty Conduct -
Consultation Report

Discussion paper 8
Sanctioning Police Misconduct -
General Principles

Discussion paper 9
Occupational Health and Safety -
An Employer Perspective

FOREWORD

This discussion paper is the tenth in a series produced by the Research Directorate of the RCMP External Review Committee.

It could not have been written without the cooperation and assistance of many people in the police community across the country. The Committee would like to extend its sincere appreciation to all those who have helped, particularly those who made time and resources available to search files, compile summaries and share views with the consultant. He asked that special thanks be expressed to Assistant Commissioner G.G. Leahy, Director of Personnel for the RCMP, and Sergeant A.W. Mercer, NCO in charge of the Conflict of Interest Section at RCMP Headquarters, for the assistance rendered in preparing this study.

A few words about the methodology of this study are in order. A companion study on secondary employment, being published as Discussion Paper 11, took place at the same time as this study and involved more extensive survey techniques. This consultant used interviews, mostly conducted by telephone or in writing, to get access to materials which are not on the public record, particularly in relation to actual practices of police forces in real conflict of interest situations.

As a consequence, some of the material provided to the consultant was confidential, mostly because it involved personal information not a part of the public record. Where references to the public record are possible, they are included in the endnotes. Where no reference is given to support anecdotal evidence, the material comes from a summary, either oral or written, given to the consultant by a police force. Where appropriate the force from which the information came is identified; in some cases even this was thought not to be appropriate.

This study builds on earlier discussion papers published by the Committee, and in particular on Disciplinary Dismissal - A Police Perspective, Discussion Paper 6, and Off-Duty Conduct, Discussion Paper 7. To ensure that the present study is free-standing and internally coherent, it has been necessary to go over some of the same ground as is covered in those studies. To the extent possible, however, an attempt has been made to select different examples and illustrations to make the same points, so as to increase the total amount of information available to readers.

Finally, the new RCMP code on Conflict of Interest was not available to the consultant when the study was written and all references are as of September 30, 1991. The Ontario government has since published additional policies relating to conflict of interest and the Assistant Deputy Registrar of Canada has published a document entitled Conflict of Interest - Compliance Measures and Caveats which discusses thirteen different conflict of interest situations which arise under federal guidelines.

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

AN ANATOMY OF CONFLICT OF INTEREST 3
- 2.1 Types of Conflict 3
- 2.2 Types of Interests 4

WHY IS CONFLICT OF INTEREST REGULATED? 9

THE STANDARD OF ETHICAL CONDUCT 10
- 4.1 In Private Employment 10
- 4.2 In the Public Sector 12
- 4.3 In the Police Sector 15

DESIGNING CODES TO REGULATE CONFLICTS OF INTEREST 17
- 5.1 In Private Employment 19
- 5.2 In the Public Sector 22
- 5.3 In the Police Sector 23

ACHIEVING COMPLIANCE 32
- 6.1 Disciplinary Responses 32
- 6.2 Non-disciplinary Responses 36

SPECIFIC EXAMPLES OF POLICE CONFLICT OF INTEREST 43
- 7.1 Secondary Employment 43
- 7.2 Political Activity 52
- 7.3 Economic Transfers and Gratuities 60
- 7.4 Confidential Information 64
- 7.5 Preferential Treatment 66
- 7.6 Associations 69
- 7.7 Public Criticism 71

POST-EMPLOYMENT CONSIDERATIONS 74

CONCLUSION 77

ENDNOTES 79

BIBLIOGRAPHY 96

Chapter I

INTRODUCTION

As this discussion paper goes to press, the Royal Canadian Mounted Police is developing new conflict of interest compliance measures for members. These compliance measures will be published as Commissioner's Standing Orders, pursuant to section 69 of the Federal Government's Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders.[1] This is but the latest example of the "chain reaction"[2] that has been taking place over the last two decades - in government, industry and police forces - in the development of formal policy statements regarding ethical conduct. But the phenomenon is not merely historical. Promoting ethical conduct has been labelled the challenge of the 1990s,[3] and employers are constantly seeking new solutions to ensure that, as one corporate code of ethics provides:[4]

> Employees must do more than merely act within the law. They must act in such a manner that their conduct will bear the closest scrutiny should circumstances demand that it be examined.

This challenge is especially important for police forces. In light of the discretionary power exercised by police officers, in circumstances often permitting little direct supervision, there can be "daily opportunity for integrity breakdown".[5] The avoidance of conflict of interest is one of the most important areas of concern under the umbrella of ethical conduct, and most formal codes of ethics have that goal. In the words of a report prepared for the BC Police Commission in response to a particular allegation of conflict of interest:[6]

> Conflicts of interest can arise in almost any situation in which a police officer becomes involved. Situations must be clearly defined where a police officer's personal assets, affairs or interests place him in a real, apparent or potential conflict of interest with the duties and responsibilities of the department or situations which could affect his judgement. It is paramount, therefore, that a clear, succinct definition be enunciated to ensure that the outer bounds of permitted activities and conduct be identified.

But individuals have numerous interests, many of which may give rise to conflicts in different situations. The manner in which individuals deal with these situations will depend on the strength of the obligations they recognize - to their employer, to their profession, and to society in general.[7] It is because of this fluidity of the interface between personal interests and public duty that conflict of interest is difficult to define with precision.

Many different definitions have been offered for conflict of interest. Whatever the precise expression, the general intent is usually very similar. Consider some definitions:

> ...any situation in which they might seem to be deriving inappropriate personal advantage from their position with the Corporation, or in which their individual interests may be in conflict with those of the Corporation.[8]
>
> ...when the member, the member's spouse or a dependant in relation to the member has significant private interests, other than permitted private interests, that afford the opportunity for the member to benefit, whether directly or indirectly, as a result of the execution of, or the failure to execute, any office of the member.[9]
>
> ...any situation ... of a nature to compromise his impartiality in the performance of his duties or of a nature to influence adversely his judgment and his sense of fairness.[10]
>
> ...a situation in which an official has a private financial interest sufficient to influence, or appear to influence, the exercise of his public duties and responsibilities.[11]

It will readily been seen that such definitions lack the detail and specificity necessary for their application to individual circumstances.

Chapter II

AN ANATOMY OF CONFLICT OF INTEREST

2.1 Types of Conflict

There have been many attempts to classify conflict of interest, in order to analyze which conflicts are avoidable, and which are permissible. A three-part dissection of conflict of interest achieved a degree of acceptance after the Parker Commission of Inquiry.[12] A "real" conflict of interest denotes "a situation in which a [person] has knowledge of a private economic interest that is sufficient to influence the exercise of his or her public duties and responsibilities."[13] A "potential" conflict of interest incorporates a concept of foreseeability: when individuals can foresee that a private interest may someday be sufficient to influence the exercise of their duty, but has not yet, they are in a potential conflict of interest. An "apparent" conflict of interest exists "when there is a reasonable apprehension, which a reasonably well-informed person could properly have, that a conflict of interest exists."[14]

Whether a conflict of interest situation involves an actual, potential or apparent conflict, it may result in unacceptable conflict.[15] What constitutes an unacceptable conflict is discussed in Conflict of Interest Rules for Federal Legislators,[16] which identifies four types of conflict. The first, an "inherent conflict", which is therefore unavoidable, is with an interest held in common with other individuals as members of society, i.e. as a parent or home owner. The representative function of legislators on behalf of the electorate in their constituency is a second, specialized form of unavoidable conflict. A third type of conflict is called personally necessary conflicts. These conflicts arise from a legislator's need to live an adequate and satisfying life. The report includes within this category such matters as personal investments, family businesses and professional interests, which lead to conflicts also classified as unavoidable. Finally, there is a category of avoidable conflicts which serves as the basis for regulations. These conflicts are "personal

economic interests not fitting into the above categories and which substantially affect the independence of the legislator."[17]

Neither these, nor any of the other classifications or definitions found in formal conflict of interest codes, are entirely satisfactory. The problem is that conflicts of interest occur in an infinite variety of forms.[18] It has been suggested that the field of conflict of interest "may well prove to be incapable of regulation."[19] As one arbitrator stated:[20]

> It is by no means easy to set out a code of circumstances which constitute a conflict of interest, for the existence thereof may turn on questions of fact such as the job of a particular public servant and the extent of the interaction with a party outside the Government.

Nevertheless, while it is difficult to define conflict of interest, an attempt at definition is central to most codes of conduct. The more difficult problem is applying that definition to individual situations. This requires a far more detailed analysis of the competing interests.

2.2 Types of Interests

The interests in question are the personal interests of the employee, versus the proper and impartial execution of the employee's duties and responsibilities. An employee's personal interest could be considered to be in conflict where the interest:[21]

> ... would be likely to affect adversely the judgment of an employee and his loyalty to his employer or which the employee might be tempted to prefer to the interests of the employer.

The first matter of concern, in defining the scope of a personal interest, is whether it is truly personal or private in nature - an interest which exists separate from the interests of the general public.[22] If an individual has an interest as a ratepayer, in common with other ratepayers, then that interest is no different than that of the community in general.[23] The 1986 Aird Report recommended the inclusion of a "community of interest" exception to formal conflict of interest rules.[24]

The next issue is whether the scope of regulated interests should extend beyond a pecuniary interest. For example, the Green Paper on Conflict of Interest [25] defined conflict of interests as a:[26]

> ...situation in which a Member of Parliament has a personal or a private pecuniary interest sufficient to influence, or appear to influence, the exercise of his public duties and responsibilities.

The usual justification offered for restricting the definition to that which is pecuniary is the difficulty that would be incurred in attempting to identify or regulate other motivations,[27] such as family, religious, political, institutional, ethnic, and sexual. Yet any of these other motivations could also put an individual in a position incompatible with his or her duties and responsibilities. It has been argued, consequently, that the focus of the definition should be on situations where public interests and private interests (of whatever nature they may be) intersect.[28]

Must a conflicting interest be a direct interest or is an indirect interest sufficient to require scrutiny? A direct interest would provide a possible benefit (whether pecuniary or other) directly to the individual in conflict. An indirect interest would provide a possible benefit directly to some other beneficiary with whom the individual has a relationship. For example, the Ontario *Municipal Conflict of Interest Act, 1983*[29] provides that a member of a municipal council or board would have an indirect pecuniary interest in any matter where the member or the member's nominee, parent, spouse or child:

- is a shareholder in a private corporation,
- has a controlling interest in a public corporation,
- is a director or senior officer in either a private or public corporation,
- is a member of a body,
- is a partner of a person,
- is in the employment of a person or body,

that has a pecuniary interest in the matter.

In the absence of so specific a definition, an indirect interest may be inferred, but it will depend upon a test of remoteness. As an example of how difficult such a test may be to apply, however, the Alberta Court of Appeal held that an extension of the town water line, to the land of the father of a council member who voted on the extension, would not improperly benefit the council member:[30]

> ...it is unreasonable to infer from a mere expectation that the appellant might benefit from an increase in the value of his father's estate, that he had "a direct or indirect pecuniary interest" in the extension of the water line thereto. To hold otherwise would mean that in no case could a councillor's son vote upon a matter relating to his father's land.

In later Alberta Court of Appeal cases, however, apparently opposite conclusions were drawn.[31] Where a council member had done some work for an applicant before council (for which bills were still outstanding), the court found that the "relationship with the applicant was so fresh and so close that there is a reasonable apprehension of bias to a pecuniary incentive to vote as he did."[32]

If a personal interest is so remote that it cannot reasonably influence an individual, then it should not be considered a conflicting interest. There have been complaints that some conflict of interest regulations have no provision to excuse insignificant interests.[33] A *de minimis* rule would allow just such a separation of inconsequential interests from conflicting interests. An example that has been offered is the interest of the holder of Bell Canada shares. With hundreds of millions of shares issued, it seems unlikely

that holding ten shares would either influence or appear to influence the performance of an individual's duties in relation to Bell Canada.[34]

On the other hand, interests in privately held corporations raise different considerations, even where the interest is held by a family member. The report on allegations of conflict of interest against an Ontario cabinet minister in 1986 reviewed various definitions of 'interest' in such circumstances, and proposed that an unacceptable conflict would require:[35]

> a) some involvement between the Minister or the Minister's family member, as the case may be, and the private Ontario company in question;
>
> b) the involvement should be more than a mere passive association, such as an endorser or promoter of the company or its product, and one which involves some active conduct, pursuant to some legal or similar duty;
>
> c) the nature and extent of the Minister's involvement with the private company should contribute measurably to the company's business operations and prospects; and
>
> d) any contractual involvement between the private company and the Government of Ontario should improve or would likely improve, directly or indirectly, the status or lot of the Minister.

In summary, it is easy to find a broad consensus on the general principle that a person required to serve the public interest:

> ... should serve only one master and should never place himself in a position where he could be even tempted to prefer his own interests or the interests of another over the interests of the public he is employed to serve. Those requirements constitute the rationale of the doctrine that he should avoid a position of apparent bias as well as actual bias...[36]

Other formulations of the principle establish that one should: act only on matters in which he or she does not have a personal economic interest;[37] avoid activities that might give the appearance of using a public

position for personal gain;[38] separate private interests from public interests;[39] resolve conflict always in favour of the public interest.[40] The difficulty arises in attempting to apply these broad principles to specific fact situations. As one corporate code states:

> it is unlikely you will find definitive answers to many of your questions in published guidelines.[41]

Chapter III

WHY IS CONFLICT OF INTEREST REGULATED?

The main objective of regulating conflict of interest is to maintain the actuality and appearance of a higher standard of ethical conduct.[42] A significant secondary goal, however, is rooted in efficiency concerns. Like private employers and public service organizations, police forces have an interest in being efficient and responsive to the needs of the public. Their legitimacy depends on the "public's perception of the autonomy of policing from partisan and selfish forces."[43]

Any departure from the principle of impartiality, either actual or apparent, adversely affects levels of public confidence and trust. If private interests are seen to replace the public interest, then uncertainty and resentment mount and cooperation and respect fade, and an appearance of conflict of interest can be every bit as damaging as an actual conflict. A high standard of ethical conduct is thus central both to the reputation for integrity of a police force, and to the effectiveness that reputation enhances.

Not only is public confidence undermined by a conflict of interest, but so is employer confidence in the employee to act impartially. Moreover, morale requires that employees believe in the honesty and integrity of one another.[44] Therefore, situations that give rise to a conflict of interest can adversely impact on departmental efficiency because they:

1. Undermine public confidence and trust in the Force.
2. Adversely affect the employee's own performance.
3. Interfere with the regular operation of the Force.
4. Disturb harmony and discipline in the workplace.[45]

Thus, the regulation of conflict of interest situations can be grounded both on ethical principles and on the need for optimum efficiency.

Chapter IV

THE STANDARD OF ETHICAL CONDUCT

There has been a shift, in recent decades, from emphasis on such issues as bribery and fraud (criminal conflict of interest) to more subtle and complex problems of the separation of public and private interests (non-criminal conflict of interest).[46] The conflict of interest provisions within the *Criminal Code* are found under the general provisions on corruption, including bribery, fraud, breach of trust, and selling, purchasing or influencing appointments and offices.[47] In these situations, favouring the private interest involves a criminal intent, and will invariably have direct and catastrophic effects on the employment relationship, especially for members of a police force. The focus of this paper is on non-criminal forms of conflict of interest which, being grounded in ethical and efficiency concerns, give rise to employment related sanctions.

4.1 In Private Employment

Non-Unionized Environment

In the private sector, non-unionized employees are governed by the principles of the common law of master and servant. The standard of conduct expected of employees is expressed in *Pearce*:[48]

> ...where a person has entered into the position of servant, if he does anything incompatible with the due or faithful discharge of his duty to his master, the master has a right to dismiss him. The relation of master and servant implies necessarily that the servant shall be in a position to perform his duty duly and faithfully, and if by his own act he prevents himself from doing so, the master may dismiss him...

A fundamental term of the master-servant employment relationship is thus that the employee undertakes to act in the interest only of the employer.

The standard of conduct expected of employees is such that they cannot undermine the employer's confidence in their ability to effectively perform their duties. At common law there is a duty of fidelity implied in each contract of employment,[49] pursuant to which a servant undertakes to serve his master with good faith and loyalty.[50] While little is said about the origins of this obligation of loyalty, there is a consensus that it does exist.[51]

An even higher standard of conduct is expected of employees considered to have fiduciary obligations.[52] The concept of fiduciary relationships, is "to impose standards of acceptable conduct on one party to a relationship for the benefit of the other where the one has a responsibility for the preservation of the other's interests."[53] The fiduciary obligation requires that the employee always prefer the interest of the employer to his or her own. At common law, the employment relationship is "a trusting and fiduciary relationship which betokens loyalty, good faith and an avoidance of a conflict of duty and self-interest."[54] While all employees can be considered fiduciaries,[55] the obligations are much more clearly defined for officers, directors, and senior managers, and may even survive the termination of the employment relationship for persons of such rank.[56] How far down the hierarchy such obligations are enforced often depends on the degree of independent authority exercised.[57]

Unionized Environment

Employer regulation of unionized employee conduct must be managed within the context of the collective agreement. The terms of a collective agreement are agreed upon by both the employer and the employees and therefore will normally prevail over the principles of the common law. While scope exists for unilateral employer regulation, either pursuant to an express management rights provision or as an exercise of inherent management authority, such unilateral action must conform to the collective agreement, and is subject to arbitral review against well-established principles.[58] Arbitrators have determined, however, that it is not necessary to set out the basic duty of fidelity in writing to be able to enforce it against

employees.[59] Consequently, a rule against conflict of interest is assumed to be part of the foundations of the employer-employee relationship and the employer need not have a written policy.[60]

Nevertheless, the use of a written code of ethical conduct is finding increased usage in the private sector for both unionized and non-unionized employees. A recent Conference Board Report indicated that the number of American companies with a code of ethics (or similar policy statement) had jumped from 40% in 1964 to 85% in 1987.[61]

4.2 In the Public Sector

The regulation of public sector employee conduct can result in higher standards than seen in the private sector. Public servants also owe a duty of loyalty to their employer, the government,[62] but government is responsible to the public at large. Consequently, not only must the employer have confidence in the ability of the public servant to effectively fulfil public duties, the public must also have confidence in the actual or apparent impartiality of public servants.[63]

The basis for this requirement is obvious: people want to be treated equally and fairly. The principle of impartiality can be derived either from the rule of law or from social equality.[64] The rule of law, in essence, is that "public officials may exercise only the authority which is authorized by laws which are approved by representative legislatures and applied even-handedly to everyone."[65] This principle is buttressed by the greater interest in and demand for social equality exhibited in recent decades by citizens who demand more than mere adherence to the letter of the law.

Public officials are trustees, standing in a fiduciary relationship to the public they serve. As a result, their conduct is more restricted than that of a private citizen. For example, public servants are often restricted in their political activities.[66] Political neutrality:

> ...is a constitutional convention which provides that public servants should avoid activities likely to impair, or to seem to impair, their political impartiality or the political impartiality of the public service.[67]

Successive federal governments have recognized the importance of preserving public trust in the government:

> ...the precept of fulfilling one's official responsibilities in an objective and disinterested manner lies at the very heart of our system of government.[68]
>
> ...to function effectively, the government and public service of a democracy must have the trust and confidence of the public they serve.[69]

However, guidelines which do not have the force of law, the traditional vehicle for conveying such sentiments, have not been perceived as effective instruments to regulate conflict of interest, and there has been increasing demand for legislation.[70] Legislated standards for the conduct of public office holders have consequently become more common.[71] Public servant conduct, on the other hand, is still more often regulated by guidelines, directives or supplementary compliance measures.[72]

Written instruments to regulate conflicts of interest in the public sector include federal, provincial and municipal legislation, guidelines, and supplementary and administrative directives. Early efforts were found in legislation aimed at protecting the independence of legislators.[73] The *Parliament of Canada Act*[74] and various legislative assembly acts continue to contain conflict of interest prohibitions. More recently, however, attention has turned to specific statutes devoted to the regulation of conflict of interest itself.

The federal government does not yet have conflict of interest legislation. Proposed legislation, Bill C-46, *Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interest Act*,[75] received first reading in the House of Commons, but now appears destined to collect dust. In 1985, rejecting persistent recommendations favouring a statutory conflict of interest document, the government introduced a non-legislated code, the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders.[76] A companion document for public servants was also created.[77]

Most provinces have conflict of interest legislation of some standing.[78] These acts all regulate the conduct of the "political masters". Public servants are dealt with in public service acts, or in guidelines such as the 1987 Standards of Conduct Guidelines for Public Servants[79] in British Columbia, or the 1983 Code of Conduct and Ethics for the Public Service of Alberta.[80]

Supplementary compliance measures are often utilized by government departments to meet specific circumstances. For example, the federal Code prohibits outside activities where they give rise to a conflict of interest, with no real elaboration. In the supplementary compliance measure issued by Revenue Canada[81] several activities are discussed to provide illustrations of situations where conflict is most likely to occur.

Municipal conflict of interest legislation like that in Nova Scotia,[82] Ontario[83] and Manitoba[84] also regulates the conduct of the "political masters" rather than the municipal staff. Municipalities are slowly developing codes of conduct to regulate conflict of interest for their staff.[85] Municipalities, like government departments, also make use of administration policy directives to regulate conflict of interest.[86]

4.3 In the Police Sector

Police forces can legitimately demand the highest standard of ethical conduct from their members because of the exigencies of law enforcement. The socially and politically sensitive nature of public law enforcement requires officers to be impartial, honest and trustworthy.[87] This obligation of impartiality stems from a number of sources. While police officers have a duty of loyalty and fidelity to their nominal employer,[88] the board, municipality, or government that pays them, the duties of police officers are specified by legislation rather than by the respective board.[89]

Police employment is not an ordinary master-servant relationship; instead, a police constable is regarded as a holder of an office.[90] The paradigm formulation of the principle states:

> ...there is a fundamental difference between the domestic relation of servant and master and that of the holder of a public officer and the State which he is said to serve. The constable falls within the latter category. His authority is original, not delegated, and is exercised at his own discretion by virtue of his office; he is a ministerial officer exercising statutory rights independently of contract. The essential difference is recognized in the fact that his relationship to the Government is not in ordinary parlance described as that of servant and master.[91]

Therefore, the obligation of impartiality inherent in the office of constable derives from the law itself. The doctrine of police independence involves the idea that police officers are servants only of the law.[92] Police must not show favour in exercising their duties and upholding the law. Their presence is a social resource and should be allocated on the basis of need rather than personal interest.[93]

Moreover, police officers have long considered their work to be a profession.[94] Professionals are traditionally described "as performing a service to the public, as being competent and having integrity in their

work."[95] There is thus scope for an element of self-enforcement of ethical behaviour, either through individual standards or peer expectations.

While the obligation of impartiality in law enforcement is clear, it nevertheless has been called an "impossible mandate."[96] Lack of information, time and resources renders total impartiality a difficult if not impossible task. The need for the exercise of police discretion arises from the acknowledgement of the gap between the "ideal (impartial) obligations imposed by the office of constable, and the actual (partial) decisions made every day by existing police officers..."[97] Control of police discretion has two aspects. The larger issue relates to the distributive implications for society as a whole; that is a social question involving the allocation of resources. Conflict of interest regulations are directed towards the exercise of individual discretion, to ensure that police officers are individually impartial in the manner in which they enforce the law.

The regulation of police conduct is typically accomplished through legislation such as a provincial police act.[98] Codes of conduct are commonly part of the general regulations enacted pursuant to such legislation,[99] which may also authorize the promulgation of force-specific regulations,[100] in the form of standing orders or policy and procedure manuals to regulate conflict of interest. Disciplinary codes may make it an offence to contravene any such policy or procedure. Finally, there may also be secondary legislation, such as a public service or municipal statute, which regulates the conduct of police officers in certain ways.[101]

Chapter V

DESIGNING CODES TO REGULATE CONFLICTS OF INTEREST[102]

> If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.[103]

A high standard of ethical conduct may be defined through various approaches, including unwritten rules, oaths of office, guidelines, codes of conduct, statutory regimes or ethics commissions. While the use of express rules enforced by discipline is the most obvious mechanism to control and direct behaviour, it is not the only means. Supervision, socialization, training, education, rewards, and inspections are only some of the other mechanisms available.[104]

The importance of culture and values for guiding employee behaviour is becoming more apparent.[105] Rule structures, such as codes of ethics, are traditionally collections of prohibitions. Such rule structures do not motivate people to behave ethically, and a common criticism is that they encourage people to try to find loopholes or to make an end run around the system.[106] Even when hortatory in nature, however, rules cannot eliminate self-interest; they merely assist those individuals who want to act ethically.[107] Thus, while the focus must remain on individual conduct, more emphasis needs to be placed on the collective framework of ideals that influence individual behaviour and characterize an organization. An ethics awareness training program, the commitment of supervisors at every level, and a positive tone in the rule structure are important ingredients in establishing an environment that promotes the highest standards of integrity.

Nevertheless, written rules provide an objective standard for employees and a management tool for measuring performance. A successful ethics program should thus include both a "concerted effort at

articulating organizational values and a well-written ethics code."[108] Of the two, a written code of ethical conduct is currently the central instrument for the regulation of conflict of interest.

The problems of definition reviewed above, however, hamper efforts to develop such a code.[109] Codes should be as specific as possible so that employees can govern themselves accordingly, but it is difficult to "envisage in advance and provide for every particular type of improper conduct that the human mind is capable of devising."[110] What constitutes a conflict of interest depends on the facts and circumstances of each specific situation, and codes regulating conflict of interest must "provide flexibility in administration, and be applied on a functional basis. By 'functional' we mean that the scope and content of the procedures would be related to the category and rank of the public office holder ..."[111] Functionality may be further enhanced by a more discursive approach, for example by the use of a multi-level code where a general statement is supplemented by illustrative examples of problem areas.[112]

A further caution about the design of codes to regulate conflict of interest: it is vital to avoid the suggestion that employees are somehow inherently untrustworthy. Some will feel that a written code is unnecessary because they are fully aware of the standard of conduct that is expected of them.[113] As one anonymous observer remarked:

> ...ethics in any group arises out of a sense of tradition and pride in his particular calling. Humiliate that group. Subject them to constant restriction and supervision. Refuse to trust them in any of their activities ... and you destroy any possibility of an effective ethical code.[114]

Therefore, to maximize its effective operation, employers must take care to design a code which is an aid to voluntary compliance with ethical principles and avoids accusatory implications.

Codes generally include some or all of the following elements: credo; definitions; rationale; rules; guidelines; and illustrative examples.[115] A credo should set forth the basic philosophy and guiding principles for the organization; its function is "aspirational and admonitory".[116] Definitions provide a common understanding of the important terms, while the rationale provides the objective to be achieved by the regulation of conflict of interest. In the context of such prefatory material, a rule structure will be easier to understand, and informed compliance easier to secure.[117]

This result may be further aided by expansion of the concepts set out in the rules. Guidelines assist employees in making decisions in situations where it is not possible to set out a global rule, and illustrative examples can demonstrate the rules in action.

5.1 In Private Employment

The code of conduct developed by the Royal Bank of Canada provides a good example of a code that opens with a presentation of the corporate objectives, and the basic principles that underly the Bank's approach to doing business.[118]

- To give good value – contributing rather than exploiting;
- To deal with people and institutions fairly and honestly;
- To recognize and respect each person's rights, individuality and human dignity;
- To be a responsible citizen;
- To be a leader, unceasingly striving for excellence in everything we do.

A 1987 survey of 2,000 United States companies found that 64% of the respondents have a corporate credo in which the company philosophy is expressed. It has been suggested that this may be the oldest form of a code of ethics.[119]

Most corporate codes of conduct provide a definition of conflict of interest. Algoma's definition is a situation which can arise:

> ...when an employee has a personal interest, direct or indirect, in a supplier, customer or competitor of the Corporation; or when an employee is engaged in outside employment or participates in an outside organization which may interfere with the employee's regular duties or affect the employee's working effectiveness.[120]

Definitions in corporate codes tend toward a broad interpretation of conflict of interest that encompasses conflicts of commitment, the impact of outside activities on an employee's energy and time, and the rationale for the code is often combined with the definition. For example, Algoma requires employees to avoid any interest or activity that, "would deprive the Corporation of the time or attention required to perform their duties properly".[121] In contrast, Bell Canada's definition centres on the need for impartiality in fulfilling one's duties; a conflict of interest exists when:

> ... an employee: has a direct or indirect interest in or relationship with, an outsider, or with a person in a position to influence the actions of such outsiders, which might be implied or construed to: render the employee partial toward the outsider for personal reasons, or otherwise inhibit the impartiality of the employee's business judgement or desire to serve only the company's best interests.[122]

Many corporate codes attach a broader scope to "interest" than most public codes, defining it as, for example, "business, financial or other direct or indirect interests or relationships".[123] Some codes address any interest which affects the impartiality of an employee, without further definition. For some employers, interests include family interests. While one company:

> ...recognizes that each individual family member may have his or her own interests which are beyond the control of the individual employee, we do expect these principles to apply to the immediate family in a reasonable manner.[124]

Bell Canada recognizes that its employees all have many different interests and relationships and that it is not difficult for situations to arise in which "some of these interests get in each other's way."[125]

Various techniques are used to assist employees to understand when interests conflict. Loblaws uses a rule of thumb based on the degree of embarrassment to the employee, to another individual or to the company, should the situation in question become public knowledge.[126] Pepsico sets out a number of questions for employees to ask themselves.[127] If they are unable to answer "no" to all of the questions then they are referred to their supervisor to discuss the matter. Codes usually make liberal use of illustrative examples of conflict of interests situations, as actual scenarios tend to assist in the interpretation of extensive rules and guidelines.

Categories of private sector conflict of interest situations are reflected by the typology devised by the Center for Corporate Social Performance and Ethics.[128] Conflicts are arrayed under the employer interest likely to be harmed:

1. The Company: working a second job may impinge on company time or on performance of work.
2. External Relations: the use of corporate funds/facilities for the support of political parties or candidates may create a potential or actual conflict of interest.
3. Employee Relations: accepting an inappropriate gift for personal use from a supplier, customer or competitor, the hiring of relatives and self-dealing may adversely affect morale and personal relationships.
4. Customer Relations: the potential for customers to influence one's judgement in fulfilling one's duties and responsibilities may create conflict.
5. Supplier Relations: having a personal relationship with a supplier may create conflict.
6. Competitor Relations: the potential for one's judgement to be influenced by personal or financial relationships with a competitor may create conflict.

5.2 In the Public Sector

Similarly, public sector instruments often begin with a policy rationale or objective, which generally centres on preventing conflicts from arising, and resolving them in favour of the public interest when they do arise. The Quebec *Public Service Act*[129] has a separate chapter for standards of ethics and discipline. The *Act* points to the importance of loyalty and impartiality:

> 5. Every public servant is bound ex officio to be loyal and to bear allegiance to constituted authority.
>
> A public servant shall perform his duties in the public interest, to the best of his ability, with honesty and impartiality, and shall treat the public with consideration and diligence.

A common shortcoming of public sector instruments is the lack of a specific definition for conflict of interest. Where one is provided, it is often tautological. For example, the Ontario Public Service Manual of Administration, defines a conflict of interest as, "a conflict between a public servant's personal interest and his/her responsibility as a public servant."[130]

On the other hand, public sector instruments often define the bounds of unacceptable conflicting private interests by specifying exemptions. For example, the Nova Scotia *Conflict of Interest Act* exempts any benefit that:

> i) is of general public application
> ii) affects a member as one of a broad class of persons,
> iii) concerns the remuneration, allowances and benefits of a member as a member
> iv) is so remote or insignificant in its nature that it cannot reasonably be regarded as likely to influence the member.[131]

included here are three kinds of community interest and an interest that is too remote. Bill C-46 similarly proposed a community of interest exemption.[132] The Ontario *Conflict of Interest Act* allows for a representative interest exemption.[133]

Remoteness of significance is often defined by a minimum value above which the interest would be considered significant. For example, in the Manitoba *Legislative Assembly and Executive Council Conflict of Interest Act*, the value of the private interest or liability must be $500 or more to be significant.[134] This legislation specifically identifies a liability as a distinct form of interest.[135]

Most of the instruments focus on pecuniary interests, direct or indirect, of the member, the member's spouse or dependent children.[136] Ontario's Conflict of Interest Guidelines[137] for cabinet ministers, however, is more encompassing than most other public codes. It includes any private interests - financial, non-financial, direct, indirect, personal or pertaining to another.

5.3 In the Police Sector

The conduct of police officers in Canada is heavily regulated, and conflict of interest situations are generally caught up in this regulation. However, police rules seldom provide assistance in deciding what is a conflict of interest, or on such technical issues as whether private interests to be disclosed include non-pecuniary interests, or interests held by a family member. The focus in the police sector has generally been on specific prohibitions of situations that are of particular importance to the forces (such as secondary employment, political activities, or breach of confidence), without actually labelling them conflicts of interest. In addition, the high standard of conduct expected of police officers ensures that certain forms of misconduct are regarded so seriously as to require specific prohibition, rather than leaving them to the generality of conflict of interest.

The new Ontario *Police Services Act, 1990*[138] is atypical among provincial police legislation in explicitly proscribing conflict of interest situations. Paragraph 49(1)(b) of the *Act* prohibits officers from engaging in any activity "that places him or her in a conflict of interest." No further definition is provided for conflict of interest.

The *Royal Canadian Mounted Police Act* is also explicit in its treatment of conflict of interest. The standard expected of every member requires that they, "avoid any actual, apparent or potential conflict of interests."[139]

Many police statutes or regulations require an oath of allegiance or oath of office. In British Columbia, for example, all constables must solemnly swear that:

> ...I will well and truly serve our Sovereign Lady the Queen, her heirs and successors according to law. . . without favour, affection, malice or ill will; and that I will, to the best of my power, cause the peace to be kept and preserved...[140]

More specific is the oath of office of the RCMP which states:

> I . . . solemnly swear that I will faithfully, diligently and impartially execute and perform the duties required of me as a member of the Royal Canadian Mounted Police, and will well and truly obey and perform all lawful orders and instructions that I receive as such, without fear, favour or affection of or toward any person.[141]

It is this requirement of impartiality that makes the oath a general tool for regulating conflict of interest, as breaches of these oaths can give rise to disciplinary consequences.[142]

Most police legislation deals with police misconduct through the use of a code of discipline, generally found in the regulations enacted pursuant to a police act.[143] The various codes of discipline are all similar in that they make it a disciplinary default to engage in any action that constitutes:

a) discreditable conduct;
b) insubordination;
c) neglect of duty;
d) deceit;
e) improper disclosure of information;
f) corrupt practice;
g) abuse of authority

Conflict of interest is not generally itself a defined form of misconduct in such regulations. Consequently, it is often found in the guise of discreditable conduct. A police officer engages in discreditable conduct by, "acting in a disorderly manner or in a manner prejudicial to discipline or reasonably likely to bring discredit upon the reputation of the police force,".[144] Conflict of interest situations fall within this heading because, as discussed earlier, they can affect the morale of a police force and/or the level of public trust in the police force. This is made express in the *RCMP Regulations*. An act or conduct of a member that, "is prejudicial to the impartial performance of the member's duties", is a disgraceful act that brings discredit on the Force.[145]

However, many of the other disciplinary headings can also be invoked by a conflict of interest. In order to avoid a conflict of interest, officers must perform their duties in a disinterested and impartial manner. If an officer fails to properly investigate an offence, it is neglect of duty. If the officer fails to investigate because the person involved is the same person to whom the officer wishes to sell a car, then it would also be a conflict of interest. An officer who uses confidential information gained as a result of being a police officer could be charged for improperly disclosing information. If the officer used this information for private gain or to assist a relative, then it would also be a conflict of interest.[146] Similarly, conflict of interest could

result in an abuse of authority, deceit or insubordination, or might constitute misconduct under two or more heads at the same time.

The use of such amorphous concepts in codes of discipline has been replaced as the primary mechanism to control conflict of interest in some forces. Quebec now has a *Code of ethics of Quebec police officers*[147] that applies to relations of the public with members of the Sûreté du Québec and municipal forces. It begins with a general section setting out its objective and rationale. The Code is intended:

> ... to ensure better protection of the public by developing high standards of public service and professional conscience within police departments...[148]

The second section deals with the duties and standards of conduct of a police officer. Each provision within this section begins with a positive pronouncement, such as, "A police officer must perform his duties with integrity",[149] followed by a list of prohibited activities. Article 9 deals with conflict of interest. It reads:

> A police officer must perform his duties disinterestedly and impartially and must avoid putting himself in a conflict-of-interest situation liable to compromise his impartiality or to adversely affect his judgment or fairness.

The express prohibitions under this heading deal with: 1) the acceptance of a gift, favour or advantage liable to compromise the impartiality of the person receiving the gift; 2) the offer of a gift, favour or advantage liable to compromise the impartiality of the person receiving the gift; 3) recommending the services of a particular attorney to someone with whom the officer has been involved in the performance of duties; and 4) soliciting money from the public through the advertising or sale of tickets.

The contents of this code are expanded in the *Regulation Regarding the Internal Discipline of the Police of the Communaute Urbaine de Montreal*.[150] The first part of the regulation reproduces the *Code of ethics of Quebec police officers*. The second part establishes the office of an ethics commissioner and the procedures to follow in light of any complaints regarding the Code.

The third part sets out the duties of officers and therefore the expected standard of conduct. The oath of allegiance and oath of discretion are used as the basis for a prohibition against the use of confidential information for personal gain.[151]

Police officers also have an obligation to perform their duties with integrity. This expands into a prohibition against the personal use of employer property,[152] and failing to inform the director of situations which place the officer or appear to place the officer in a conflict of interest, compromise the officer's impartiality, or affect unfavourably the officer's judgment or loyalty.[153]

The officer also has a duty, "to conduct himself with dignity and avoid any behaviour likely to make him lose the confidence and the consideration that his duties require or to compromise the prestige or the effectiveness of the service".[154] The categories of activities prohibited under this wide duty include associating with criminals, recommending a particular lawyer, secondary employment, selling or advertising tickets, and political activities.

These duties to act impartially, loyally, with integrity, and so as to retain the public trust, are all obviously intertwined in the duty to avoid a conflict of interest. A breach of duty under any of the above categories could just as easily be an example of a conflict of interest as of the listed prohibition.

Section 6 requires officers promptly to obey the orders and directives of superiors. It makes it a disciplinary default to refuse to disclose private interests when requested by the director.[155] The Code thus contemplates some form of disclosure, but the compliance procedure is not dealt with in detail.

The *Regulation respecting the code of conduct and discipline of members of the Sûreté du Québec*,[156] dealing with the internal discipline of the force, required members to perform their duties "in a disinterested and impartial manner."[157] A member was required to avoid:

> ... any situation where he would be in a conflict of interest of a nature to compromise his impartiality in the performance of his duties or of a nature to influence adversely his judgment and his sense of fairness.[158]

Disclosure to a supervisor was only required when members believed themselves to be in, or likely to be in, a conflict of interest situation.[159] The Code provided no assistance to the supervisor in deciding how to resolve the situation.

The regulation of conflict of interest in the Winnipeg Police Department is subject to municipal legislation. The *Winnipeg Police Department Regulations*[160] were established by by-law as authorized by the *City of Winnipeg Act*.[161] These differ little from other regulations. The City of Winnipeg also has a *Code of Ethics for Employees*,[162] adopted in 1982, which applies to police officers. Provisions cover preferential treatment, secondary employment, disclosing confidential information, accepting gifts, and personal use of City-owned property.

Generally, the various police statutes also authorize or direct provincial police commissions and municipal police boards to make force-specific rules. For example, s. 28 of the British Columbia *Police Act*[163] states:

(1) Every board shall make rules not inconsistent with this Act and the regulations respecting the

(a) standards, guidelines and policies for the administration of the municipal police force,

(b) prevention of neglect and abuse by its municipal constables, and

(c) efficient discharge of duties and functions by the municipal force and municipal constables.

Such regulations may take the form of standing orders, policy manuals, or administration manuals. For example, the code of conduct in the Calgary Police Administration Manual requires police officers to:

> avoid situations which could present a conflict of interest, or the appearance of a conflict of interest, and situations which could affect one's ability to act objectively.[164]

Part I.4 of the RCMP Administration Manual, provides an opportunity for a more complete analysis of conflict of interest situations and the means to resolve them. At a general level, members must:

> Act at all times with integrity and prudence in order to promote the best interests of the public and the Force.[165]

More specifically, the following Conflict of Interest Guidelines apply to all members of the Force:[166]

> 2. It is by no means sufficient for a person in a position of responsibility in the public service to act within the law. There is an obligation not simply to obey the law but to act in a manner so scrupulous that it will bear the closest public scrutiny. In order that honesty and impartiality may be beyond doubt, public servants should not place themselves in a position where they are under obligation to any person who might benefit from special consideration or favour on their part or seek in any way to gain special treatment from them. Equally, a public servant should not have a pecuniary interest that could conflict in any manner with the discharge of his official duties.

> 3. No conflict should exist or appear to exist between the private interest of public servants and their official duties. Upon appointment to office, public servants are expected to arrange their private affairs in a manner that will prevent conflicts of interest from arising.
>
> 4. Public servants should exercise care in the management of their private affairs so as not to benefit, or appear to benefit, from the use of information acquired during the course of their official duties, which information is not generally available to the public.
>
> 5. Public servants should not place themselves in a position where they could derive any direct or indirect benefit or interest from any government contracts over which they can influence decisions.
>
> 6. All public servants are expected to disclose to their superiors, in a manner to be notified, all business, commercial or financial interests where such interest might conceivably be construed as being in actual or potential conflict with their official duties.
>
> 7. Public servants should hold no outside office or employment that could place on them demands inconsistent with their official duties or call into question their capacity to perform those duties in an objective manner.
>
> 8. Public servants should not accord, in the performance of their official duties, preferential treatment to relatives or friends or organizations in which they or their relatives or friends have an interest.

In order to comply with the disclosure requirements of guideline 6, members must report to their commanding officer the details of any privately held pecuniary interests which "conceivably could give rise to an actual, or potential" conflict of interest. The supervisor will inform them of the steps required to comply with the provision.[167]

The onus is on the individual member to decide when to disclose. However, interests are not adequately defined for members to make an informed decision in relation to guideline 6, nor are the compliance measures which would comport with the requirements of guideline 3. Compliance measures for specific situations that may give rise to a conflict of interest, such as secondary employment, the acceptance of gifts, or purchasing surplus assets, are not found in a compliance section of the conflict of interest section of the Manual, thereby depriving members of easy access to such information.

This is typical of the manner in which the police sector now addresses conflict of interest. There are less likely to be discursive policy instruments which set out, in an orderly progression, the philosophy and objectives of an ethical code with expansive definitions and clear-cut compliance measures. The emphasis instead is on prohibiting or regulating activities specifically addressed, rather than on expounding a doctrine of conflict of interest. Similarly, there are less likely to be sophisticated mechanisms for achieving compliance. The usual tool for enforcement is discipline.

Chapter VI

ACHIEVING COMPLIANCE

6.1 Disciplinary Responses

Conflict of interest lies within the generality of the duty of loyalty. At common law, any conduct that causes an employer to lose trust in an employee is misconduct that constitutes just cause for immediate dismissal.[168] The right to dismiss is absolute. It is not necessary to prove any actual harm or prejudice to the employer as a result of the conflict of interest,[169] nor does it matter that the conflicting interest would benefit both the employer and the employee.[170] The rule is that "where a person has entered into the position of servant, if he does anything incompatible with the due or faithful discharge of his duty to his master, the latter has a right to dismiss him".[171]

However, disciplinary responses are usually considered appropriate only where employees are aware of the conduct that is expected of them and fail to meet that standard. It is widely accepted that the objective of discipline is to provide employees with an opportunity to correct job-related shortcomings. Discipline is the process by which employers attempt to foster employee compliance with a set of standards - usually written. An earlier ERC study, Disciplinary Dismissal - A police perspective, suggests that the role of discipline is to "establish work and behaviour rules and to enforce these rules by imposing sanctions on those who break them."[172] Disciplinary rules are thought to be necessary to ensure that employees are treated consistently and fairly and to allow the organization to operate effectively.

For this reason, many corporate and government ethical codes require that employees sign to certify that they have read and understand the rules. In addition, training is often provided to promote compliance with the code, and to ensure that employees are also aware of the consequences of breaching rules,

especially what conduct would warrant dismissal. Most codes simply provide that failure to comply with the provisions could result in discipline, up to and including discharge.[173]

While such warnings are valuable, they may not be strictly necessary in order to justify discipline. The master and servant relationship, discussed above, does not apply to police officers. Consequently, in one case, there was held to be no obligation on the part of the chief to inform a constable as to the consequences of the latter's act in order to render the act disciplinable.[174] Such a view of discipline is of little assistance in enforcing ethical behaviour; it is only operable in the context of clear rules and an emphasis on punitive discipline.

Approaches to enforcement of conflict of interest codes can be either negative or positive. Negative enforcement focuses on punishment and deterrence, while positive enforcement focuses on educating the employee so as to encourage responsible employee conduct. Positive enforcement techniques are an important ingredient in the development of an environment that values a high standard of ethical behaviour. It is important to emphasize that, while disciplinary rules and procedures are an important element in securing compliance, they should operate only when other, more subtle, methods have failed.

Traditional organizational responses to misconduct typically progress from counselling, to warnings in the form of oral or written reprimands, to suspensions with or without pay, and finally to dismissal. The rate of progression relates to the severity of the misconduct. The focus of organizational responses to conflict of interest, however, should generally be on eliminating the conflict. For example, the Royal Bank's objective is to:

> ...implement a disciplinary system which **keys** in on and corrects the **cause** of unsatisfactory employee behaviour in a positive manner, encouraging improvement

> in the employee's conduct by ensuring the employee clearly understands his/her responsibilities.[175]

This is also the philosophy of Pepsico where, if a conflict exists:

> ...and there is no failure of good faith on the part of the employee, it will be Pepsico's policy to allow a reasonable amount of time for the employee to correct the situation...[176]

The approach is to encourage awareness of employer concerns regarding conflict of interest situations and provide measures to assist employees to avoid or rectify problems. Non-punitive management responses can vary from returning a gift, terminating an activity, or interest, disposing of an interest, or realigning job functions on a temporary or permanent basis, and are discussed in greater detail below.

Police force responses may depend on whether or not the alleged misconduct is thought to be of a serious nature. For example, the Alberta Police Regulations offer a supervisor an opportunity to counsel the officer.[177] The *RCMP Act*[178] also allows for informal disciplinary actions such as counselling, recommendation for training or transfer. For misconduct of a more serious nature, and depending on the applicable legislative provisions, police officers could be dismissed, ordered to resign, demoted, suspended, reprimanded, or fined.[179]

Where discipline is necessary, the jurisprudence stresses that each particular case must be decided on its own peculiar facts.[180] In deciding a disciplinary response, consideration has been given to the following factors:

> 1. whether or not the employee in question is responsible for a part of a process whereby members of the public are granted or denied licenses, benefits, etc.,

> 2. the extent to which the employee exercises discretion in any part of such a process,
>
> 3. the extent to which he deals with the public, and is seen by them to be instrumental in the process, and
>
> 4. the extent to which clear guidelines on the nature of conflict of interest have been promulgated, and, if they have not, whether the nature of the employee's positions is such that he can be expected to reach his own reasonable conclusions or seek advice on the issue of conflict of interest.[181]

These factors are appropriate considerations in response to conflict of interest in the police sector.

Dismissal may not be the appropriate response where the employee can be rehabilitated.[182] The appropriate question is whether the conduct reasonably causes irreparable harm to the employment relationship.[183] A breach of conflict of interest rules may, in an extreme case, however, constitute a repudiation of the employment contract.[184]

In most employment situations, discipline arises only where intentional misconduct is involved, but conflict of interest cases may present different considerations. Even though legal consequences normally only flow from reality, a finding of conflict of interest does not depend on wilful wrongdoing.[185] Thus, in a conflict of interest situation, a real conflict could require a disciplinary response, while a potential or apparent conflict of interest, on the other hand, could benefit from a non-disciplinary response. Many definitions of conflict of interest take this into account, making it a breach only if the individual knows that official conduct might further a private interest.[186] The Manitoba *Legislative Assembly and Executive Council Conflict of Interest Act* forgives an inadvertent breach:

> Notwithstanding anything in this Act, where a judge finds that a member violated a provision of this Act unknowingly or through inadvertence, the member is not disqualified from office, and the judge shall not declare the seat of the member vacant, in consequence of the violation.[187]

Responses to conflict of interest situations which do not justify discipline could include non-disciplinary measures such as transfer, leave, or administrative termination should the conflict not be possible to eliminate.

6.2 Non-disciplinary Responses

As a general proposition, the discipline structure is a very poor tool for securing compliance with conflict of interest codes. The problem is that having a conflict of interest is not really morally culpable in itself; it is only when the conflict is resolved unethically that culpability arises.

At the same time, however, the importance of appearances is such that the mere existence of a conflict may have to be resolved without waiting to see whether it will produce culpable conduct. For this reason, more sophisticated codes include obligations and restrictions, but may also include techniques to minimize conflicts of interest. The most common of these techniques are avoidance and disclosure.[188]

Avoidance encompasses not only the circumvention of new involvements that may lead to a conflict, but also the shedding of old ones:

> ...rather than an individual continually worrying about whether a particular decision will affect one of his or her specific vested interests, and rather than having the public perceive that a public office holder could be ensconced in a position to confer benefits upon himself or herself, ... the problem should be removed in advance by requiring divestment of certain types of assets and relinquishing of certain types of interest by those in authority.[189]

Obviously, overbroad avoidance rules may result in significant financial loss or hardship. Conflict of interest regulations must balance the need for high standards of ethical conduct against the need for competent personnel.[190] The person sought after for public service will often have significant outside interests.[191]

By requiring excessive divestment of assets, some individuals may be dissuaded from accepting public office.

A less intrusive form of avoidance involves the use of trusts. For these purposes frozen trusts and blind trusts are the most commonly used. A frozen trust is one in which the trustee maintains the holdings in the same condition as when placed in the trust. Thus, while the beneficiary always knows the precise contents of the trust, any conflict which could arise from the temptations of dealing with those assets is avoided. Conflicts involving the enhancement of the assets, of course, are not prevented.

A blind trust, on the other hand, allows the trustee to deal with the assets, making all the investment decisions on behalf of the beneficiary. The beneficiary has no control over the assets while in trust, and no knowledge of the current asset mix. There are limits to the uses of a blind trust, as the Parker Commission made clear:

> ...the only assets that should be placed into a blind trust are those that can truly and easily be sold by an arm's length trustee, such as publicly traded securities. The blind trust should never be used for any other kind of holding, and certainly not for anything like a family business or family firm.[192]

The Commission recommended that the use of blind trusts should be abolished.

There are, of course, costs associated with trusts. In addition to opportunity costs where assets are locked in a frozen trust, or losses due to faulty administration of a blind trust, there are the actual trust fees to be considered. Some codes make provision for reimbursement for the latter;[193] none apparently contemplates compensation for the former.

The enforcement technique found in many recent codes of ethics is a requirement of disclosure.[194] Disclosure of all interests lets the employer participate in the decision as to which interests may lead to conflicts, and can thus provide the employee who has made full disclosure with a certain degree of protection from the consequences of honest errors in judgment.

Disclosure may be made to a designated official and kept confidential, or the report may be available for public inspection.[195] Each mechanism has obvious advantages and disadvantages, and will have differing applicability to specific circumstances.

A requirement for disclosure in this way raises important issues regarding the right to privacy.[196] While this is especially the case for public disclosure, it also holds true for confidential disclosure. The degree of infringement will also depend on the breadth of the requirement. For example, in *Canadian Fram*, the employees objected to disclosing the business interests of members of their families, arguing that:

> ... the right to disclose a person's financial and business interests to some third party is not inherent in a familial relationship and that an employee, purporting to do so, without the express consent of the family member involved, would be acting without any colour of right, authority, or justification whatsoever.[197]

A third form of compliance measure, which may be used either as an alternative or as an adjunct to disclosure, is recusal - the specific disclosure of a personal interest at the time when the interest comes or appears to come into conflict with public duties and responsibilities.[198] Recusal may be confidential or public, narrow or broad, much the same as disclosure. While it is less intrusive, it also places more of the responsibility on the employee to identify and report possible conflicts.

Disclosure, discussion and consultation are the primary processes of compliance in private sector codes. The onus is on the individual to disclose, often in writing to a designated official, any interests or

activities which might reasonably be perceived to be in conflict with public duties or responsibilities. Each individual's situation is considered to be different, and is differently assessed.

Compliance measures for the public sector include avoidance, confidential disclosure, public declaration, disqualification by recusal, or divestment. Disclosure is the primary method to deal with conflicts of interest. Disclosure can be required upon initiation into the position, on a periodic basis, or whenever interests or duties of office change. Specific disclosure, or recusal, may also be required when the private interest conflicts, has the potential to conflict, or appears to conflict with public duties. The Alberta *Conflict of Interest Act*[199] reflects a belief that recusal is the best method for dealing with conflicts of interest. Disclosure of an interest that could reasonably impact on a decision, at the time of the decision, is required.[200] Because it is not possible to tell, in advance, the impact of all a member's various interests, recusal permits timely notice of a possible conflict.

Public sector codes often list extensive exemptions from the interests required to be disclosed. Disclosure of non-exempted interests is required, insofar as they are known to the holder. Should any material change in holdings occur, it is imperative that the new information is promptly provided to the proper official.[201]

In the public sector, disclosure requirements are often hedged around by freedom of information and/or privacy legislation, which can provide public access to information provided on a confidential basis, or deny access to interests which ought properly to be public. Where privacy laws have paramountcy, special handling of disclosure data may be necessary to comply.[202]

The final compliance measure of any effective code is some system of review through an ethics office or commission. Some control authority to assist employees in meeting the requirements of the code

is essential to provide guidance and to ensure consistent application of the rules. Because employees and the ethics authority may not always agree as to the existence of a conflict or as to the proper measures to deal with it, a dispute resolution mechanism will also be necessary. Such a mechanism can range from a system where the ethics authority always prevails to a structure of independent binding adjudication.

The role of such an authority in ensuring compliance varies widely. IBM directs employees to consider the many factors that only they can know, in deciding whether to seek advice from the in-house legal counsel, supervisor or designated official. That official considers the circumstances and the requirements of the code to determine whether the employee is in compliance with the code or should divest an interest or realign job duties.[203] Other companies use an ethics committee to advise employees on how to comply with the code, and to enforce its provisions.[204]

While the ultimate responsibility lies on the individual to identity a real or potential conflict in the public sector as well, assistance is often provided either to discuss possible lines of action, or to act to divest or to disclose the interest. Designated officials may review disclosure forms to determine if there is a conflict of interest and advise employees of appropriate actions.[205]

Designated officials may be supervisors, judges or ethics commissioners. The New Brunswick *Conflict of Interest Act*[206] requires disclosure to be made to a designated judge. Many codes authorize the establishment of an ethics commissioner or committee, and this is a recurring feature of new codes.[207]

The use of a compliance agency may provide a mechanism for *ad hoc* exemptions. Bill C-46 would establish a three member commission to aid in the interpretation and enforcement of the Act, and to designate "any asset, liability, financial interest or source of income"[208] as a permitted private interest. In addition the commission could decide what form of compliance would meet the needs of the statute for

each particular member's situation. While such a broad mandate provides flexibility, there has been doubt expressed whether enough guidance is provided to the commissioners in executing their discretion.[209]

Similarly, the Alberta legislation empowers the ethics commissioner to exempt otherwise prohibited activity if it is disclosed and approved.[210] Under the Ontario guidelines, the Premier can make exceptions to divestment where there is "undue hardship".[211] The Edmonton city policy allows the City Manager to waive or alter the provisions of the Code for any situation in which it is deemed to be in the public interest to do so.[212] These provisions similarly promote flexibility, possibly at the expense of certainty.

A designated official can assist in determining the appropriate method of compliance, by taking into account:

a) the specific responsibilities of the public office holder;
b) the value and type of the assets and interests involved; and
c) the actual costs to be incurred by divesting the assets and interests as opposed to the potential that the assets and interests represent for a conflict of interest.[213]

Monitoring of employee compliance with the conflict of interest regulations may also engage line management, in addition to or instead of ethics advisors. Supervisors can monitor the situation by having annual reviews, reminding employees of their obligations in light of any possible changes in their personal circumstances and ensuring that annual declaration forms are filled out for all employees. Employees may be required to certify that they have read and understood the conflict of interest regulations as a condition of employment. The City of Burlington Code of Conduct imposes a duty on the supervisor to ensure that employees in their section are aware of and complying with the code.[214] Some companies, like Cominco, go further and require managers to ensure that all decisions taken within their department conform to the

requirements of the Code.[215] Johnson & Johnson's code is more stringent, requiring supervisors periodically to certify that employees in their sector are in compliance.[216]

While the designated official can monitor the employee disclosure forms and the supervisor can monitor the activities of the employee, other interested parties may have a role to play. Any affected individual may be able to ask for an advisory opinion on his or her own situation. Under some codes, so may a member who has reasonable and probable grounds to believe that another member is in a conflict of interest.[217] The Alberta legislation goes further than this and allows any person to request that the Ethics Commissioner investigate an alleged breach.[218] In other jurisdictions, members of the public who wish to launch an investigation are probably directed to their elected representatives. In the police sector, public complaints mechanisms are often a source of allegations of conflict of interest.

Chapter VII

SPECIFIC EXAMPLES OF POLICE CONFLICT OF INTEREST

7.1 Secondary Employment

For many police managers, secondary employment constitutes the paradigm of conflict of interest. Indeed, many of those managers who were contacted for this study treated secondary employment as virtually the only source of conflict of interest, and had to be pressed to consider other aspects of the problem.

As has been observed elsewhere as well, secondary employment by police officers is widely regulated and often prohibited in theory, but in practice occurs virtually everywhere and appears to be often tolerated or ignored.[219] Even where police management is diligent in enforcement of restrictions on secondary employment, however, particular instances rarely lead to formal discipline, and thus seldom yield formal case reports. Most respondents to this study indicated that their forces dealt with secondary employment issues, when they became sufficiently serious to require management intervention, through counselling and discussion, with a view to managing the problem before it reached the status of a disciplinary interview. Only high profile or persistent cases seem to lead to formal discipline.

One police force has developed a procedure to identify and monitor (if necessary) any secondary employment of officers. On a weekly basis, members of the internal investigation unit research publications listing new businesses, statements of claim, judgments, and bankruptcies. If the name of a police officer (or spouse) appears in these sections, an investigation may be carried out to ensure that no real or perceived conflict of interest is associated with the business activity. We heard of no other enforcement program of any similar rigour.

As a result, the following section must be seen as an understatement of the degree of involvement by individual police officers in secondary employment. At the same time, the rigid formalism of most police regulations on the subject of secondary employment must be viewed in the light of the anecdotal evidence of enforcement practices which are far more interactive and mediative than would appear from the regulations themselves.

Allowing police officers to engage in second jobs can be helpful in developing new and useful skills, building community relations, and providing supplementary income. Traditionally, however, there have been concerns about the effect of outside interests on an officer's public duty to impartially enforce the law (conflict of interest), as well as concerns regarding the extent to which outside interests interfere with his or her ability effectively to carry out police duties and responsibilities (conflict of commitment).[220]

A conflict of commitment can occur when an employee, as the result of holding a second job, is less attentive, careful, devoted, or efficient in relation to the primary occupation. For example, Loblaws prohibits employees from accepting outside employment which:

> ...deprives the Corporation of the time and attention required to perform their duties, without the approval of the Local Business Conduct Committee.[221]

The Halifax Police Department prohibits secondary employment which "could diminish the member's physical and or mental ability to discharge his duty responsibly, safely and efficiently in keeping with officer safety and professional requirements."[222] Opponents of secondary employment argue that:

> ...such things as the compressed work week, secondary employment, and paid overtime are seriously damaging to the professionalism and dedication of police officers. They argue that these policies encourage police officers to treat their

> policing duties as some form of part-time activity which is secondary in importance to some other vocation.[223]

On the other hand, the arbitral jurisprudence on secondary employment and outside activity suggests that:

> ...unless a substantial and legitimate business reason exists, the employer has no authority, control, interest or jurisdiction over an employee's behaviour outside the hours of his employment.[224]

Most arbitrators recognize the general principle that governing one's own life is a right of employees unless the disputed activity directly affects the business of the employer. For example, in *Henderson Machinery*[225] an employee pulled double shifts by working a full shift at a second job after his first shift was over. The ramifications in terms of safety seem obvious, but the arbitrator found no evidence of deterioration in the employee's performance in this case, and therefore no reason to prohibit the second job.

In the police sector, however, another primary concern is with the high potential for conflict of interest in situations of secondary employment of police officers.[226] It is possible, of course, to conceive of a conflict of interest in every secondary employment situation involving police officers.[227] Questions will always arise about the likelihood of a police officer enforcing the law evenhandedly against an outside employer. This raises a threshold problem which has led some forces to prohibit secondary employment. More recently, however, the trend in police forces has been away from absolute prohibitions.

The Sûreté du Québec stand at one end of the continuum, with an absolute prohibition on secondary employment:

> A member of the Police shall occupy himself solely with the work of the Police Force and the duties of his position. He may not assume any other employment nor engage in any business, directly or indirectly.[228]

RCMP officers are also very restricted in the outside employment that they may accept. In requiring an officer to behave in a manner that is in the best interest of the RCMP, a member is prohibited from engaging in "any employment outside the RCMP on an employer/employee basis or on a personal service contract basis."[229] There are only a few exceptions to this general prohibition such as community and public-spirited activities, or assisting friends. Members are also prohibited from engaging in any trade or business activity,[230] subject to exceptions such as remunerative hobbies, mere investment without active participation in management, operating a hobby-farm, or some other specifically authorized exception.[231]

Most jurisdictions, however, like the Halifax Police Department, allow secondary employment if it is consented to by the Chief of Police:

> No member, except with the written consent of the Chief of Police, shall engage directly or indirectly in any other occupation or calling and shall devote his time and attention to his chosen profession and to the service of the Department.[232]

The Edmonton Police Service stresses that an officer's primary occupational responsibility is to the Police Service. The following procedure is required in order to receive permission to engage in extra employment:[233]

> Applications must be in writing and include the name and address of the employer or owner of the business, and the duties and responsibilities the Member will be expected to fulfill.
>
> Individual permission, subject to annual renewal each January, will be granted on written application provided there is no conflict of interest, as interpreted by the Chief. Members will be deemed in conflict of interest if their private/extra employment and/or related external interests impair their judgment, independence or unbiased performance of Police duty, or might reasonably be expected to do so. The onus for ensuring that a conflict of interest does not exist during the entire period for which permission has been granted rests with the Member(s) involved and, for cause, the Chief may at any time rescind previously granted permission.

The Winnipeg Police Force also requires prior approval by the Chief of Police before an officer can engage in extra employment[234] but these regulations are currently under review. It is anticipated that the current secondary employment provision will be revised by including a section outlining types of employment that would be considered in conflict with the position of Police Officer. These activities would be prohibited.

The Edmonton Police Service currently prohibits two specific occupations - private security work and driving taxis.[235] The Calgary Police Force, on the other hand, prohibits a number of outside interests including:[236]

a. Bill collector;
b. Skip tracer;
c. Watchman, security guard, or other security work;
d. Taxi or limousine driver, or the owner or operator of a taxi service or limousine service;
e. Owner, operator, or employee of an establishment in which alcohol is consumed;
f. Owner, operator, or employee in an establishment in which gambling occurs;
g. Insurance adjuster or investigator;
h. Private investigator;
i. Escort, or an employee of an escort agency;
j. Process server;
k. Armored car driver or guard;
l. Body guard; or
m. Any occupation which requires a member to be armed.

These comprehensive regulations were unsuccessfully challenged in the *Calgary Police Association* case.[237] The Alberta Court of Appeal upheld a lower court ruling to the effect that the regulation was *intra vires*, not unreasonable, and did not deprive the applicants of their "liberty" as guaranteed by s.7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The court concluded that a police officer does not have an unrestricted right to engage in part time employment, without considering the particular justifications for the rules prohibiting certain forms of secondary employment.

The Ontario Provincial Police had a policy similar to that of Calgary, in limiting certain types of activities, until the Ontario *Police Services Act 1990,*[238] was passed. Under the previous regulations, officers were required to apply for permission to engage in secondary employment.[239] There was an:

> ...unwritten presumption that consent would not be granted unless the officer could establish some need or justification for the employment.[240]

This presumption has now been replaced in the new *Act* Section 49(1) states that an officer shall not engage in any activity:

> a) that interferes with or influences adversely the performance of his or her duties as a member of a police force, or is likely to do so;
>
> b) that places him or her in a position of conflict of interest, or is likely to do so;
>
> c) that would otherwise constitute full-time employment for another person; or
>
> d) in which he or she has an advantage derived from employment as a member of a police force.

To invoke discipline under this section, management would be required to prove, on the facts of each case, that the member is in breach of these restrictions. In other words, officers will be able to work unless management can prove that, in these circumstances, a conflict of interest arises from the employment.

While most restrictions are silent on the rationale for restricting secondary employment, some analysis is possible of the reasons for many of the common prohibitions of certain types of employment. The trend towards more relaxed secondary employment provisions reflects an attempt to balance the rights of individuals against the need for impartial law enforcement. Nevertheless, there is still a desire to restrict activities that:

1. suggest that the officer's authority may improperly serve private rather than collective interests, ie. process server or bill collector;

2. involve working for establishments that profit from activities prohibited by statute, or licenced for closely regulated goods by statute, ie. working in a bar;

3. involve ownership or managerial responsibilities in businesses where a conflict of interest is presumed, ie. security or investigative businesses in competition with the Force.[241]

A major concern with some kinds of employment is that a police officer may exercise the office of constable and the functions of a peace officer whether on or off duty. Secondary employment which can blur the officer's status and source of authority is thus suspect. For this reason, employment requiring firearms, or which might involve arresting someone, is often prohibited. Similarly, members who engage in any business or employment for which they could also be required to perform any inspections or regulatory functions as part of their police duties run a serious risk of conflict.[242]

In addition to these concerns relating to authority, illegality and "competition", real concerns arise because of privileged sources of information. Police officers have ready access to information that is not generally available to private employers, but would be of enormous value. Access to criminal records, motor vehicle records, police intelligence, crime statistics and investigative reports could simplify the work of many civilian occupations. Process servers, private investigators, bailiffs, lawyers, paralegals, security firms, bonding agencies, and many similar occupations on the periphery of law enforcement could benefit greatly from police information not legally available to them. For this reason, such secondary employment is almost invariably prohibited for police officers, since even if the temptation to use police information for private ends were resisted, the appearance of conflict is almost irresistable.

But even other businesses can benefit from improper use of such information. For example, a Metro Toronto officer was charged with corrupt practice for using CPIC information for personal purposes. He had

caused person checks to be made on individuals he was planning to hire as employees of a domestic cleaning business which he owned.[243]

Another concern which has been expressed, but which does not appear to be directly addressed in any of the existing codes, amounts to the concept of a conflict of commitment taken to an extreme. Police officers, along with members of several other occupations, may be subject to compulsory service in emergency or disaster situations. For this reason, secondary employment as an ambulance driver or other emergency response personnel, or service in the reserve Armed Forces, might render a police officer subject to conflicting mandatory service obligations in respect of the same emergency. This possibility may argue against permitting such secondary employment for police officers.

To the extent that police codes identify secondary employment as a kind of conflict of interest issue, questions of the nature and extent of the private interests which raise concerns arise here as in public and private sector codes. The *O.P.P. Police Orders* define conflict of interest as any "business, undertaking or calling that involves financial gain in which a member participates while not on duty."[244] Members of the Sûreté du Québec may not assume, "any other employment nor engage in any business, directly or indirectly."[245] Also, in the case of the Halifax Police Department, members may not without permission "engage directly or indirectly in any other occupation or calling."[246] It is unclear what impact the qualifying word "indirectly" has on the scope of the prohibition, or the extent to which it might catch family interests.

Closely related is the issue of remoteness. The *O.P.P. Police Orders* state:[247]

> These guidelines are not intended to apply to investments in business or other undertakings where the member's participation does not result in any form of control or influence on the business or undertaking. In these latter cases, it is assumed that each member will exercise good judgment and bear in mind their position as a police officer.

In a case involving an officer convicted of discreditable conduct for engaging in the second occupation of selling novelties and gifts, this provision was invoked on appeal by the Ontario Police Commission to determine whether or not the appellant retained a prohibited interest in the sideline business, in light of the officer's claim that he did not have a substantial interest. Such questions concerning the parameters of private interests are not adequately dealt with in police statutes, regulations or policies.

The RCMP Standing Orders, Part I.4 does touch on the issue of remoteness as it relates to the prohibition on business activity. It states:

> Close identification with the business of a relative (e.g. one's spouse) to the point where it appears that a member is employed in, or by that business or is a part of it, ... is considered to be engaging in a business activity.[248]

Along with the provincial forces, and possibly some regional forces, the RCMP shares a problem of geographical differences in the impact of secondary employment. Occupations which may be relatively innocuous in some postings may cause considerable difficulty in others. For example, an RCMP officer operating a tow truck business would present his superiors with very different considerations if assigned to security duties in Ottawa than if assigned to highway patrol duties in rural Saskatchewan. While this is a somewhat extravagant example, similar differences could arise with any number of secondary occupations from one posting to the next. Such considerations do not usually arise in municipal police fo[illegible]s.

The opposite aspect of this geographical differentiation is that the larger forces have increased opportunities for managing certain types of conflict through transfers. Indeed, a reassignment to different duties, even without any geographical movement, is more possible in larger police forces then in smaller municipal forces. This added dimension is an important factor to be considered in assessing any code of conduct which broadens rights to secondary employment.

7.2 Political Activity

In the private sphere, employees are generally encouraged to participate in political activities, so long as it is clear that they are not acting as representatives of the corporation.[249] However, both the public and police sectors have a tradition of political neutrality that requires that employees:

1. do not engage in partisan political activities
2. do not express publicly their personal views on the policies, programs or personalities of the government or its opponents.[250]

The rationale for regulating political activities[251] in both the public and police sectors can be derived from the need for impartiality, or more importantly, the appearance of impartiality.

While the provinces differ in how they deal with various political activities, most now grant a leave of absence to permit a civil servant to run for public office, but otherwise significantly restrict political activity. That the provinces have the power constitutionally to require public servants to take a leave of absence to run for public office, and to restrict other activity, even in the federal sphere, was established in *O.P.S.E.U. v. A.G. of Ontario*.[252]

Since the *Charter of Rights* was added to the constitution, however, there have been significant challenges to such restrictions. In 1986 the Nova Scotia Supreme Court struck down the *Civil Service Act* provisions which required civil servants to resign in order to stand for election,[253] thus motivating legislation change in that province. A civil servant is now entitled to a leave of absence, and is entitled to return to work if unsuccessful.[254] If elected, a civil servant is entitled to a leave of absence up to the point of a second successful term of office, at which time employment is deemed to have been terminated.[255] Not

all of the provinces allow the leave of absence to continue should the member be elected, instead deeming the candidate to have resigned.

Like the Nova Scotia *Civil Service Act*, the Ontario *Public Service Act*[256] is a two-tier system, in which some employees are more restricted in their activities. Included in the approximately 6,000 public servants in the "restricted category", are 4,000 members of the Ontario Provincial Police.[257] An OPP officer, as a Crown employee, may therefore only:

1) vote;
2) be a member of a political party;
3) make a financial contribution to a political party;
4) engage in non-partisan political activity
5) attend meetings of "all candidates"; and
6) comment publicly on matters <u>not</u> directly related to party platforms or to their particular area of responsibility as an employee.[258]

These regulatory restrictions are now under review, chiefly as a result of a recent change in the political climate. Both public servants and police officers have been the subjects of discussion papers on political activities, as will appear below, and change is anticipated in the near future. Some sense of what may happen is provided by the case of Ontario municipal police officers who are prohibited from engaging in any political activity, according to section 46 of the *Police Services Act, 1990*,[259] unless permitted by regulation. The regulations, which were promulgated on October 3, 1991, are discussed in detail below.

Other jurisdictions utilize a single general provision directed at maintaining a member's impartiality. The *Code of Ethics and Discipline of Members of the Sûreté du Québec*,[260] s. 21 directs members to be politically neutral in the performance of their duties. There is no other provision governing the political activities of members. The regulations for the Vancouver Police Force are similar in that the sole provision governing political activities reads:

> I will abstain from any public expression of political opinion which might give offence to any person or which might influence any election.[261]

Some forces require permission in order for members to engage in some political activity. The Calgary Police Services Administration Manual[262] directs members to apply for a leave of absence to run for provincial or federal office. A member who is elected must resign. One member who ran for mayor of a satellite community without complying with the rule subsequently resigned his mayorality.

In other forces, the regulations allow a leave of absence in such situations. The *Winnipeg Police Department Regulations*, established in 1974, required severance if the member was elected.[263] This regulation was recently superseded by the *City of Winnipeg Act*[264] which allows police officers, as municipal employees, to take a leave of absence if elected to political office.

The *RCMP Regulations* preserve some scope for low-profile political activity:

> ... nothing herein shall be construed to affect the right of a member to privately support any political party, to privately express an opinion on any political subject or candidate, to attend political meetings while off duty and not in uniform or to vote as the member chooses.[265]

However, the rights of RCMP officers to engage in political activities are otherwise severely restricted. Section 57(1) states:

> A member shall not
>
> a) engage in any work for, on behalf of or against any person seeking election or re-election...
> b) engage in any work for, on behalf of or against any political party; or
> c) be a candidate for election...

The phrase "engage in work for" is also used in s.33 of the *Public Service Employment Act*.[266] The Federal Court of Appeal in *Osborne v. The Queen*[267] struck down the provision as being too vague. However, on appeal, Sopinka J. for the Supreme Court of Canada stated that "difficulty of interpretation cannot be equated with the absence of any intelligible standard," while striking down the restrictions on other grounds.[268]

The key issue in addressing political activities of police officers is to strike a balance between permitting members "to exercise their individual, democratic rights to engage in political activity,"[269] and protecting the public's right to an impartial police service.[270] Similarly, restrictions on the political rights of public servants are said to serve three basic objectives:

1. To protect the right of all Canadians to fair and equitable treatment in their dealings with the public service
2. to protect the right of the government to receive impartial advice
3. to protect public servants against punitive measures based on partisan political considerations.[271]

These arguments are also applicable in support of police neutrality in politics.[272]

Much concern has been expressed about the overbreadth of regulations which restrict political activity. The D'Avignon Committee report[273] in 1979 encouraged full political participation as a right of citizens, limited only in those exceptional cases where:

> ... any indication of partisan political interests would compromise the reputation of the public service for impartiality or would damage the individual's effectiveness as a public servant.[274]

The Report went on to recommend a three-tier regulatory system fashioned on the British model. This system, involving a restricted category, an intermediate category and an unrestricted category has also been

promoted in the 1991 discussion paper on The Extension of Political Activity Rights for Ontario Crown Employees.[275] Included within each category would be:

Restricted Category	-	Deputy Ministers and Senior Management
Intermediate Category	-	Management personnel, excluded personnel, AEA's (bargaining unit employees performing allocative, evaluative and adjudicative functions)
Unrestricted Category	-	The vast majority

The discussion paper adopts the focus of the 1986 Ontario Law Reform Commission Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees[276] on AEAs - those employees involved in adjudicative, evaluative or allocative decision-making, in their day-to-day dealings with members of the public.

An AEA is defined as:

> a crown employee whose actions may give rise to a "reasonable apprehension of bias" by the public, because:
>
> - their duties involve a **significant amount of contact** with individual members of the public (or with organizations);
> - they make, or may seem to the public to **make, adjudicative, evaluative or allocative decisions** affecting them; and
> - their **political activities are likely to be known to the public** that they serve.[277]

A police officer could easily fall into the intermediate category, given the nature of police discretion and the higher standard of conduct expected of police officers. It is of interest, however, that the Ontario Law Reform Commission declined to deal with the question of police political activity, despite the status of O.P.P. officers as public servants under the Ontario legislation. The Commission concluded:

> In our view, however, political activity by police officers raises very different issues than political activity by Crown employees, issues that are beyond the scope of our present study.[278]

The question of police political activity was, however, recently addressed in the Ontario Solicitor General's discussion paper on Political Activity Rights for Police Officers in Ontario.[279] The possible suggested approaches were again, very restricted political rights, broad, but not unrestricted political rights, and no restrictions. It is clear that, in balancing these rights, under the *Charter of Rights and Freedoms*, only reasonable limits will be permitted.[280]

In fact, at least in the case of municipal police officers, the balance has been struck firmly on the side of individual liberty. A regulation made under the *Police Services Act, 1990*, section 46 on October 3, 1991 allows broad, although not completely unrestricted, rights for municipal police officers to participate in political activity at the federal, provincial and municipal level.[281] A broad range of specific political activities are listed as permissible, in some cases subject to particular restrictions, with the net effect that there appears to be very little political involvement denied to a municipal police officer.

Participation of a public nature is allowed only when the officer is not on duty and not in uniform, and participation in an election as a candidate in a federal or provincial election, or for office as head or member of a municipal council, requires a leave of absence without pay during the campaign, and resignation from the force if elected. Reinstatement in employment within a period of six years is, subject to certain restrictions, available as of right upon ceasing to hold office. Police chiefs and deputy chiefs are not permitted to be candidates under this provision.

Police officers are also allowed, without resigning or taking a leave, to be appointed to or run for election to a local board, such as a school board, public library board, local board of health or planning

board. For obvious reasons, service on or participation in political activities in relation to a police services board is excluded. This right is also subject to the conditions that it not interfere with the performance of the officer's duties as a police officer, or place or be likely to place the officer in a position of conflict of interest.

The regulation permits a police officer while not on duty and not in uniform to express views on any issue not directly related to his or her responsibilities as a police officer. The officer must not, however, associate his or her position as a police officer with the issue, or represent the views as those of a police force.

Where authorized to do so, however, an officer may express views on any issue, or attend and participate in a public meeting, as a representative of the force. No such authorization, however, is allowed during an election campaign to permit an officer on behalf of the force to support or oppose a candidate or a political party, or a position taken by a candidate or political party.

Finally, there are two express limitations on political activity. A police officer must not participate in soliciting or receiving funds, and must not engage in any political activity that places or is likely to place the police officer in a position of conflict of interest. This overriding obligation to avoid a conflict of interest is consistent with the way in which other public agencies have dealt with the liberalization of political rights.

The difficulty with expanding rights to political activity is much the same as for any liberalization of conflict of interest rules - ultimately only the individual can judge when the exercise of such a right could give rise to a conflict. This may be addressed by a residual obligation, in general terms, to exercise political rights in an manner consistent with other obligations.

Canada Mortgage and Housing Corporation, for example, has such a residual requirement. Employees are permitted to engage in an extensive list of political activities, but to balance the need for impartiality, employees are directed to:[282]

- avoid directing public attention to themselves as being active supporters of a given party or candidate;
- refrain from conduct which might compromise or be perceived to compromise their ability to carry out their duties in an impartial manner; and
- be mindful that, in conducting any political activities, the perception of their political impartiality will depend upon many circumstances unique to them, such as the nature and public visibility of their political activities and their public service duties, their place of work and their level of responsibility as CMHC employees.

It seems likely that the question of political activity by police forces will be a matter of considerable discussion in the near future, particularly as the Ontario initiatives attract attention across the country. It is an area where there has been relatively little analysis in the past, and which would certainly justify further study. The issues involved in police political activity include virtually all of the subjects discussed in this paper, particularly including questions of conflict of interest, possible use of confidential information, and association issues.

Moreover, a somewhat different set of considerations arises when police political activity is carried out through a police association. There have been occasions when police associations have taken direct and public interest in the outcome of a municipal election, and there may be other instances where members of police associations, in pursuit of their collective interests, have contributed funds or assistance to a campaign. Such interesting considerations are, unfortunately, beyond the scope of the present paper.

7.3 Economic Transfers and Gratuities

The acceptance of gratuities becomes problematic when it may reasonably be inferred that the gift could influence the fulfillment of an officer's duties and responsibilities. Any debate on the propriety of the acceptance of gratuities by police officers inevitably raises the well-known example of the officer who receives free coffee and donuts in the neighbourhood donut shop. On the one hand, a police officer "that most worldly and cynical of men - knows better than anyone else that "you don't get nothing for nothing" in this world."[283] Consequently, all profferred gifts should be refused. However, others take the position that officers should be encouraged to accept "freely offered minor gratuities and that such gratuities should be perceived as the building blocks of positive social relationships between our police and the public..."[284] The latter view appears to have made relatively few inroads yet in the police sector.

The language commonly utilized in discussing the permissible acceptance of gifts in the corporate sector centers on "customary", "modest" or "usual." The Code of Conduct for Ingersoll Rand states:

> In today's competitive business climate, the offering or receipt of promotional material or gifts of nominal value is not unusual... The Corporation expects its employees to exercise sound and good judgement in avoiding any situation which might cast a detrimental reflection upon the Corporation.[285]

Algoma, on the other hand, sets out a number of tests which must be met before the gift can be accepted. It is appropriate to accept a gift so long as:

> It is not accepted with the intent to influence the recipient within his or her area of responsibility;
> It is consistent with generally accepted business practices;
> It is not in contravention of any law or regulation;
> It is not in the form of cash, bonds or negotiable securities;
> It is so limited in value that it is not an attempt to buy the recipient's favour as a bribe, payoff or other improper payment, and;

> such that full, public disclosure would not embarrass or in any way reflect unfavourably on the Corporation or recipient.[286]

The idea that acceptance of an economically insignificant gift should be allowed can also be seen in the public sector. Here too, moderate hospitality is recognized as part of customary business practice. For example, the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* allows the acceptance of gifts if they, "a) are within the bounds of propriety; b) do not bring suspicion on the office holder's impartiality; and c) would not compromise the integrity of the Government."[287]

The concern with defining which gifts are significant has meant that many codes only prohibit the acceptance of gifts over a certain value. The Ontario *Act Respecting Conflicts of Interest of Members of the Assembly and the Executive Council*[288] prohibits the acceptance of any but incidental gifts and requires disclosure of any of those that are valued at over two hundred dollars (or a cumulative total of $200 for a year). The Manitoba *Conflict of Interest Act*[289] requires disclosure of all gifts, as well as disclosure of the donor. The new Alberta *Conflict of Interest Act*,[290] on the other hand, requires Members to obtain approval of the Ethics Commissioner before keeping any gift. Approval is granted only where:

> ...the Ethics Commissioner is satisfied that there is no reasonable possibility that retention of the fee, gift or other benefit will create a conflict between a private interest and the public duty of the Member.[291]

Police forces are most likely to adopt either this requirement of prior consent or a blanket prohibition of the acceptance of gifts, possibly subject to an exception for minor and customary hospitality. Under the general heading of avoiding conflict-of-interest situations the *Code of ethics of Quebec police officers* stipulates that:

> A police officer must not:

> (1) directly or indirectly solicit, accept or demand from any person a gift, a reward, a commission, a kickback, a discount, a loan, repay-ment of a debt, a favour or any other advantage or consideration liable to compromise his impartiality, judgment or fairness;[292]

In addition, police officers may not offer gifts which would impair the impartiality of that person in the performance of his duties.

This is also the case for the Vancouver Police Department. A member who comes into possession of a gift is required to "immediately forward it to the Chief Constable's Office accompanied by a written report outlining all the circumstances."[293] The Calgary Police Service directs members to acquire the prior consent of the Chief before accepting any gift.[294] The provision makes sure that members understand the extent of its coverage:

> In order that there be no doubt about the extent or coverage of this policy it includes a prohibition against accepting free meals or drinks.[295]

The RCMP Administration Manual has extensive directives relating to the acceptance of gifts. The return of gifts from domestic sources is absolute,[296] accompanied by a letter explaining RCMP policy.[297] However, the RCMP also allows for "customary" and "incidental" gifts:

> Unsolicited, infrequent benefits such as minimal hospitality or very small gift items which are a normal expression of business courtesy or advertising may be accepted providing they will clearly not result in any actual, apparent or potential conflict of interest nor cast suspicion of favoritism or lack of objectivity.[298]

This provision in theory at least is a very minor exception to a relatively stringent prohibition.

The acceptance of gratuities is sometimes considered under "corrupt practice" in some of the police Acts. For example, the Alberta *Police Service Regulation* consider it a corrupt practice if a member:

> directly or indirectly solicit[s] or receive[s] a payment, gift, pass, subscription, testimonial or favour without the consent of the chief of police;[299]

There is obviously a fine line between conflict of interest and corrupt practice. Some definitions of corrupt practice closely resemble the conflict definitions seen above in this paper. For example, the British Columbia *Police (Discipline) Regulation* identify as a corrupt practice a situation where a member:

> b) places himself under a pecuniary or other obligation to any person in such a manner as might affect the proper performance of his duties as a member of the police force, or
> c) improperly uses his position as a member of the police force for private advantage.[300]

Similarly, in an Ontario case described above, an officer who used CPIC information to further his own outside business was originally charged with corrupt practice, in that he improperly used his position for private advantage.[301] In that case, the charge was reduced to avoid the element of corruption, which was not apparently thought to be borne out on the facts.

On the other hand, an OPP case which came to our attention involved a conviction for accepting a secret commission. An officer had accepted a cellular telephone and free repairs to his automobile from a tow truck company in return for directing service calls to that company. There, the element of corruption was clear. Some commentators also use the word much more loosely, referring to corruption when they talk about free coffee or meals and the favours expected by the donors. Whatever the label applied, the concern is for the impartiality of police in the execution of their duties.

7.4 Confidential Information

An individual who makes use of confidential information, not available to the general public, to advance a personal or private interest is involved in a conflict of interest.[302] Whether the information is used for personal benefit or to benefit another, the employee is not acting in an impartial manner.

The duty of confidentiality arising from the employment relationship requires that employees not use confidential information learned in the course of employment to benefit themselves or to harm the interest of the employer.[303] For example, in *Laverty v. Cooper Plating*[304] a potential conflict of interest occurred because the sales manager had full knowledge of her employer's products, costs, pricing, customer accounts and other details that would be helpful to her common law husband's business which was in direct competition with her employer.

Algoma's Code of Ethics states:

> Employees shall not use for their own financial gain, or disclose for the use of others, inside information obtained as a result of their employment with the corporation.[305]

The "insider information" provisions in the public sector codes are to the same effect. Manitoba's *Conflict of Interest Act* states:

> No member or minister shall use, for personal gain or the gain of any other person, information which is not available to the public and which the member or minister acquires in the performance of his official powers, duties and functions.[306]

A case in which an employee of Revenue Canada used information obtained in the course of his official duties to assist his personal investment decisions resulted in discharge.[307]

It is also universally held to be a disciplinary offence for police officers improperly to disclose confidential information. Confidentiality is often addressed in oaths of office as well as in codes of discipline. For example, the Oath of Office for police officers in Alberta states:

> ...and that I will diligently, faithfully and to the best of my ability execute according to law the office of ____ and will not, except in the discharge of my duties, disclose to any person any matter or evidence that may come to my notice through my tenure in this office, so help me God.[308]

The Oath of Secrecy for the RCMP states:

> I, solemnly swear that I will not disclose or make known to any person not legally entitled thereto any knowledge or information obtained by me in the course of my employment with the Royal Canadian Mounted Police.[309]

The various police codes of conduct are similar in intent to those of the private and public sectors. This is made clearest by the code of discipline for the Sûreté du Québec which identifies as a breach of discipline, situations where an officer is found to be:

> d) using for personal ends, or for the purpose of obtaining a benefit or a profit, information obtained while performing his duties or as a result of his position in the Police Force.[310]

The RCMP Administration Manual is more specific in orientation. A member cannot use confidential information: to endorse or support a person or organization;[311] to profit from a private business transaction;[312] to trade in securities;[313] or, without approval, to provide confidential information to the

public.[314] The conflict of interest guidelines for the RCMP also deal with confidential information in the customary manner, stating:

> Public servants should exercise care in the management of their private affairs so as not to benefit, or appear to benefit, from the use of information acquired during the course of their official duties, which information is not generally available to the public.[315]

A breach of confidence can also lead to other forms of conflict of interest. For example, the Alberta *Police Service Regulation* defines a breach of confidence to consist of:

> ii) giving notice, directly or indirectly, to any person against whom any warrant or summons has been or is about to be issued, except in the lawful execution of the warrant or service of the summons.
>
> v) signing or circulating a petition or statement in respect of a matter concerning the police service, except through the proper official channel or correspondence or established grievance procedure;[316]

In addition, the use of confidential information can also give rise to concerns regarding the post-employment use of that information, as is further discussed below.

7.5 Preferential Treatment

Given the discretionary nature of the policing function, preferential treatment is of central concern to police managers. An obvious example of a conflict of interest situation arises where an officer is, or appears to be, partial to certain individuals. However, regulatory provisions, even in public codes, are not common. The Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders deals with the avoidance of preferential treatment:

> A ... public office holder shall not accord preferential treatment in relation to any official matter to family members or friends or to organizations in which they, family members or friends have an interest.[317]

Family relationships tend to be a major problem area in the public sector. Examples abound: A CEIC employee assisted his wife in processing her UIC application;[318] a Supply & Services employee tampered with a bidding process so as to benefit family members;[319] a Revenue Canada employee put her son in a privileged position by giving him the inside story on a contract to service the department's computers.[320] The Alberta Code of Conduct and Ethics for the Public Service deals specifically with relatives:

> Employees who exercise a regulatory, inspectional, or other discretionary control over others shall, wherever possible, disqualify themselves from dealing with relatives, including parents, parents-in-law, brothers and sisters, and grandparents, with respect to those functions.[321]

The Alberta Government Personnel Manual - Management Employees[322] further describes how such a conflict of interest should be resolved. If substitution is not possible, an employee immediately should make the supervisor aware of the predicament.

We were told of a problem of disqualification which arose in one police department where, on two occasions, separate officers were involved in the investigation of relatives. In one case, the officer disqualified himself. However, in the other, the officer felt that he could maintain his impartiality and proceeded with the investigation. No official action seems to have been taken or even contemplated.

Relatives are not the only possible recipient of preferential treatment; friends are also a source of concern. A Metro Toronto officer is currently under investigation on an allegation that he used police surveillance to conduct a "private investigation" as a favour to a friend.[323]

For the most part, Canadian police services have not directly addressed preferential treatment as a problem. Members of the Winnipeg Police Department, being subject to the City of Winnipeg Code of Ethics for Employees, are directed to "not grant any special consideration, treatment, or advantage to any citizen beyond that which is available to all..."[324] However, most police departments would have to handle such situations under the general conflict of interest provision - i.e. directives to avoid situations which could affect one's ability to act objectively.[325]

Nevertheless, as seen above, many police discipline codes treat as a culpable breach of confidence the narrow issue of directly or indirectly informing a person for whom a warrant has been issued.[326] In one old case, a municipal officer was dismissed for breach of confidence, for informing a citizen that he was the object of a stake-out being conducted by detectives.[327]

The Montreal Urban Community code of discipline which was in force previous to the current Code of Ethics and Discipline of the MUC, had such a narrow provision.[328] The new Code includes a broad provision which force managers anticipate will encompass preferential treatment:

> Police officers must at all times conduct themselves with dignity and avoid any behaviour likely to make them lose the confidence and the consideration that their duties require or to compromise the effectiveness of the service.[329]

The RCMP conflict of interest guidelines deal directly with the issue of preferential treatment. Section 8 states:

> Public servants should not accord, in the performance of their official duties, preferential treatment to relatives or friends or to organizations in which they or their relatives or friends have an interest.[330]

The emphasis in the provision on organizations, as well as relatives and friends, leads to a broader consideration of associations as a form of conflict of interest.

The opposite of preferential treatment has also caused some problems. Discriminatory enforcement of the law against certain individuals or groups is perhaps even more destructive of public trust in police forces, particularly among those affected, and particularly where the discrimination is on grounds generally accepted as inadmissible, such as race, colour, sex or religion, to name only a few. Detailed discussion of such issues is beyond the scope of this paper, but recent events involving the Winnipeg police force provided voluminous material for further study.[331]

7.6 Associations

The RCMP takes a broad approach to associations which give rise to conflicts of interest. The Manual states that a member shall not:

> become a member of any organization which, by its nature, may influence or constrain the impartial exercise of his/her duty;[332]

Police officers can be members of many different social, professional or community groups or organizations. Stepping back further, they can also be members of different ethnic, religious or racial groups, or may have roots in a particular culture. How do these various associations affect the manner in which officers execute their duties, and how can such conflicts be regulated? The Calgary Police Service requires their officers to:

> be aware that one's personal values, beliefs, and attitudes may influence one's activities and thoughts, and integrate that awareness into all attempts to be accurate and impartial.[333]

The issue remains one of remoteness of the privately held interest, and each situation must be dealt with on its own facts.

Police forces also have dealt with the question of associations in a more specific fashion. The higher standard of conduct expected of police officers has led to prohibitions on the association of members with known criminals. For example, the *Regulation Respecting the Code of Ethics and Discipline of Members of the Sûreté du Québec*,[334] establishes a breach of discipline for a member to be:

> consorting or fraternizing without a satisfactory reason with persons he knows to have a criminal reputation.

The Metropolitan Toronto Police Department's regulations make clear the basis of this prohibition:[335]

> A Member shall not live with or associate with any person or persons through which association he is likely to bring discredit on the reputation of the Force or create doubt as to his ability to fulfill the conditions of his oath of office.

According to one arbitrator, such a relationship:

> ...where it places in doubt the integrity, honesty or moral character of the police officer, may weaken his effectiveness, cause embarrassment to the police force of which he is a member, and may as such be quite incompatible with his position.[336]

While such provisions often have the police image as a primary concern, the underlying motivation appears to be to avoid potential or apparent conflicts of interest. One case involving a conviction of discreditable conduct for a member's association with a criminal, revolved around the issue of whether the friend was known to be a criminal. The prosecution was required to show both that the individual was a

criminal, and that his reputation as such was known in the community. The conviction was quashed because of the lack of such evidence.[337] Another case involved a member convicted of discreditable conduct for cohabitating with the wife of an accused who stood on trial on charges laid by the officer. This charge was sustained, because a reasonable person could have concluded that discredit to the force was likely to have resulted from the conduct of the officer.[338]

It will be obvious that any regulation of the associations and relationships of a police officer have significant implications for the officer's liberty and privacy. In some circumstances, where such issues attain public importance, important trade-offs may have to be made, for example as where dress or grooming requirements which clearly identify a person with a particular religion conflict with dress regulations of a police force. The issues involved here, while also fascinating, are beyond the scope of this paper.

7.7 Public Criticism

An issue closely related to the disclosure of confidential information, discussed above, is that of public criticism by a police officer directed at the force. Often the disclosure of confidential information, without further comment, may be the most telling criticism possible, especially where the confidential information reveals wrongdoing. The usual prohibition involves:

> signing or circulating a petition or statement in respect of a matter concerning the police force, except through the proper official channel of correspondence or established grievance procedure or in the bona fide performance of the member's duties...[339]

The RCMP similarly directs members not to:

> sign a petition to any branch of the Federal or provincial government on any matter which is related to or in conflict with the internal administration operations or objectives of the RCMP;[340]

Cases involving criticism belong to the broad category of the duty of fidelity.[341] The obligation of loyalty owed to an employer disentitles employees from publicly criticizing their employer. To do so could place their employer's reputation in danger. To constitute a conflict of interest, the criticism would have to be of such a character that the employer could no longer trust the officer to fulfill his or her duties impartially, or affect or appear to affect the impartiality of the officer on the force in the public.

In some cases, public criticism is privileged. Dickson, C.J.C., in *Fraser* v. *PSSRB* stated that it:

> ...would be appropriate if, for example, the government were engaged in illegal acts, or if its policies jeopardized the life, health or safety of the public servant or others, or if the public servant's criticism had no impact on his or her ability to perform effectively the duties of a public servant or on the public perception of that ability.[342]

In *Clough* v. *Revenue Canada*, an employee of Revenue Canada criticized the proposed free trade agreement. The arbitrator determined that his activities, "did not adversely impact on his ability to effectively perform his duties or on the public perception of that ability."[343] At least since the *Charter of Rights and Freedoms* came into effect, blanket prohibitions are considered inappropriate. Individual rights of expression must be balanced against the rights of the public to have an impartial police force.

The RCMP External Review Committee's discussion paper on off-duty conduct[344] relates a case in which an officer received an informal verbal reprimand for writing a letter criticizing a commission investigating his police force. The officer was required to write a second letter to the newspaper explaining

that he had not written the first letter as a member of the police force. The Calgary Police Administration Manual attempts to avoid this problem by requiring that members:

> when making a statement, or when involved in public activities, clarify whether one is speaking as a private citizen, a member of a specific group or organization, or as a member of the Police Service.[345]

It is impossible to assess whether such a disclaimer would be effective, particularly if the speaker is known to be a police officer, and the statement relies on expertise in or knowledge of police issues.

One possible exception from any restriction on public criticism is "whistleblowing", the disclosure of wrongdoing. Such a disclosure may involve the unauthorized release of confidential information, or public criticism of the police force, or both. While this issue has provoked considerable interest recently, mostly in the United States but also in this country,[346] it is also beyond the scope of this paper.

Chapter VIII

POST-EMPLOYMENT CONSIDERATIONS

A number of conflict of interest codes, particularly those involving legislators or their political and executive staffs, also deal with the issue of post-employment situations giving rise to a possible conflict. Conflicts between the interests of a present employer and a possible or actual future employer may arise in several ways.

First, it may be a concern that the possibility of future employment will affect the performance of present employment. Employees may use the authority of their present positions to assist in securing future employment, or employees may be less than diligent in carrying out their duties against a potential future employer. On the other hand, once the new employment has commenced, there will be concerns as to whether the employee is using confidential information, contacts or influence gained from the previous employment in an improper way. There will always be an appearance of conflict where the new employment involves any interaction whatsoever with the old employment, since perceptions of privileged access and special treatment will arise.

The RCMP is alone among Canadian police services in addressing post-employment concerns.[347] The method of dealing with post-employment concerns is to reiterate the familiar principle that:

> Current and former holders of public office must ensure by their actions that the objectivity and impartiality of government service are not cast in doubt and that the people of Canada are given no cause to believe that preferential treatment is being or will be unduly accorded to any person or organization.[348]

In addition, the common prohibition utilized in post-employment regulations involves some form of post-employment restrictive covenant. It is usually in the form of a contract in the private sector. In the public

sector, the usual vehicle is a legislated provision such as section 18 of the Ontario *Act Respecting Conflicts of Interest of Members of the Assembly and the Executive Council*.[349]

The Federal Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders[350] also applies to commissioned officers of the RCMP, and other members of the Force who are designated as having duties and responsibilities that raise post-employment concerns. Such individuals are required to notify the designated official, the "ethics commissioner" for the Force, of all firm offers of outside employment, and of the acceptance of any such offer. They are also required, before leaving public office, not to allow themselves to be influenced by any plans or offers of future employment.

After leaving office, persons affected by these rules are prohibited from being involved, on behalf of the new employer, in any ongoing transaction or issue in which they were involved on behalf of the government prior to termination of employment, where that transaction would result in the conferring of a benefit not for general application or of a purely commercial or private nature. There is also a one-year "cooling-off period", subject to reduction in certain circumstances, during which former government employees are restricted from accepting an appointment as a director or employee of an entity with which they had significant official dealings, making representations on behalf of anyone to a department with which they had significant official dealings, or giving counsel for commercial purposes concerning the programs or policies of the department where they were employed or with which they had a direct and substantial relationship, during the period of one year prior to termination of employment.

Obviously, the considerations which lead to restrictions of this kind will not apply to most police officers. There is, moreover, considerable debate about the desirability of such restrictions on subsequent employment, and the way in which such matters should be handled. The enforcement of such restrictions is also problematic, unless it can be incorporated into a restrictive covenant in a contract of employment,

or made into a statutory offence, since the authority arising from the employment relationship ceases upon termination.[351]

Chapter IX

CONCLUSION

As with any interesting research project, this study has turned up considerably more material than it has been possible to set out in any detail in the space available here. We have attempted to identify, throughout this paper, areas beyond its scope which are of interest, and which in some cases may themselves be appropriate subjects for further research.

On the central issues before us, conflict of interest and secondary employment, we have attempted to identify a trend toward more liberalization of the traditional rules applicable in police forces. This trend follows developments in both the private sector and the public sector, and may be also at least partly influenced by the increasing trend toward the philosophy of community policing. As police officers become more and more involved in the community, secondary employment becomes more justified as a way of participating in that community's economy. Similarly, opportunities for political activity, for forming relationships and associations, and for potential conflicts to arise in other ways, will all increase.

The traditional model for controlling such matters, a rigid set of prohibitions enforced through the discipline system, has the advantage of relatively low enforcement costs. The rules serve as a mandatory standard of behaviour, and information which reaches police management about breaches of the rules, whether that information comes from fellow officers, from internal affairs investigations, from public complaints, or from other sources, can lead to a relatively straightforward invocation of the discipline system to punish the breach.

While enforcement costs are very low, however, the social and personal costs may be very high. We have attempted to highlight throughout how restrictions can affect such individual interests as liberty,

involvement in the community, privacy and family relationships. These costs must be weighed against the bureaucratic interests of simple administration of a code of prohibitions.

On the other hand, as police forces move toward a more sophisticated ethical code, and the interactive and responsive compliance structures which we have described above, the costs of enforcement of that code are significantly increased. Disclosure systems, for example, require a secretariat, standardized procedures, and a secure file-keeping system to ensure that access to sensitive personal data is strictly limited. An ethics commissioner or commission requires further resources, including the time required to deal with individuals on a case-by-case basis. In addition to this, the enforcement costs in the discipline structure are probably not significantly reduced, and may even be increased, since it will continue to be necessary to ensure that required standards of ethical conduct are met. When those standards are individualized, their enforcement may prove even more difficult.

Developing these new structures, making them work, and keeping their costs within bounds are important challenges for police management, just as they are for management in the private and public sectors. The goal to be attained, however, is a police community in which ethical behaviour is a part of the culture, voluntarily pursued and sensitively understood by police officers and police managers alike.

ENDNOTES

1. Canada, Treasury Board, Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. (Ottawa: Minister of Supply & Services, 1985).

2. This chain reaction was first identified by K. Kernaghan in 1975, Ethical Conduct of Government Employees (Toronto: Institute of Public Administration, 1975) at 2. More recently, the burgeoning private and public sector interest in ethics - in terms of personal ethics, codes of ethics and ethics education, - was identified by G. Thomson, "Personal morality in a professional context" (1991) 34(1) Can. Public Adm. 21.

3. S.J. Bonczek, "Ethics: Challenge of the 1990's" (July 1990) 72 Public Management 17.

4. Ethidex Code Data Base (Toronto: Centre for Corporate Social Performance & Ethics, 1990) Cominco, s. 7.2.

   See also the Ethics Tests set out in the Basic Constable Course - Police Ethics (Toronto: Ministry of the Solicitor General, 1989) at 5. The Ethics Tests are a series of self-administered questions, which allow police officers to scrutinize their conduct. For example: would I be at all ill-at-ease if this issue suddenly appeared as a newsworthy concern printed in a major daily publication?; would this be handled the same way by persons of integrity I most hold in high regard?

   Many of the citations to corporate codes of ethics are taken directly from the Ethidex Code Data Base, and refer to the version of the code included there. The data base analyzes codes according to a stakeholder management model, and the sections are renumbered in accordance with that structure. Thus section references are to the data base, and not the original code. Where a citation is to an original code, the data is included where possible.

   For an analysis of the stakeholder management model utilized in the Ethidex Data Base see: M. Clarkson & M. Deck, Analysing and Evaluating Codes: The Stakeholder Management Model, presented at the proceedings of the conference "How to Institute Successful Ethics Programs in Organizations" Wright State University, May 8-10, 1991.

5. "Police Ethics" (Jan. 1991) 58 The Police Chief 27.

6. Conflict of Interest (Victoria: B.C. Police Commission, 1988) at 6.

7. Kernaghan, *supra*, note 2 at 13.

8. General Company Procedures - Conflict of Interest. (Streetsville, Ontario: Du Pont Canada Inc. 1982) 60-1.

9. Bill C-46, *Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act*, 2d Sess., 34th Parl., 1989, cl. 2(2).

10. *Regulation Respecting the Code of Ethics and Discipline of Members of the Sûreté du Québec*, R.Q. 1987, c. P-13, s. 17. Note that the *Code of ethics of Quebec police officers*, O.C. 920-90

(1990), 1226.0. II 1760, "replaces the provisions concerning police ethics" in respect of all Quebec police forces, s. 13; other provisions are still in effect.

11. S. Williams, Conflict of Interest (London: Gower Publishing, 1985) at 6.

12. Commission of Inquiry into the Facts of Allegations of Conflict of Interest Concerning the Honourable Sinclair M. Stevens, Commissioner The Honourable W.D. Parker (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1987).

13. *Ibid*, at 29.

14. *Ibid*, at 32.

15. J.P. Kingsley, "Conflict of Interest: A Modern Antidote" (1986) 29(4) Canadian Public Administration 585 at 591.

16. Parliament, Conflict of Interest Rules for Federal Legislators (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989) at 2.

17. *Ibid*.

18. Kingsley, *supra*, note 15.

19. Task Force on Ethical Conduct in the Public Sector, The Honourable Michael Starr and Mitchell Sharp (Ottawa; Supply and Services, 1984) quoting from a 1969 study prepared for the Privy Council by J. Williams, at 83.

20. *Re Van Der Linden and the Crown in Right of Ontario* (1981), 28 L.A.C. (2d) 352 at 356 (Swinton).

21. *Johnstone and Treasury Board* (Revenue Canada) (27 Jan 1987) P.S.S.R.B. File No.: 166-2-16279.

22. *Re L'Abbe and Corp. of Blind River* (1904), 7 O.L.R. 230 at 233 (C.A.).

23. *Elliot v. City of St. Catharines* (1908), 18 O.L.R. 57 at 61 (C.A.).

24. Ontario, Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to Those Guidelines, Aird Report (Toronto: Queen's Printer, 1986) at 9. See also, Standing Committee on the Legislative Assembly. Report on the Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to Those Guidelines (Toronto: Queen's Printer, 1986) at 2.

25. Privy Council, Green Paper on Members of Parliament and Conflict of Interest, The Honourable Allan MacEachen (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1973).

26. *Ibid*, at 1.

27. Williams, *supra*, note 11.

28. Starr & Sharp, *supra*, note 19 at 22.

29. S.O. 1983, c. 8, s. 2. Extensive revisions to this legislation have recently been recommended. See Ontario, Municipal Conflict of Interest Review (Toronto: Queen's Printer, 1991).

30. *Re Evans and Holt* (1982), 141 D.L.R. (3d) 178 (Alta C.A.) at 186.

31. See *Re Russell and Toney* (1982), 137 D.L.R. (3d) 202 (Alta C.A.); and *Re McCaghren and Lindsay* (1983), 144 D.L.R. (3d) 503 (Alta C.A.).

32. *Re McCaghren*, *ibid*, at 510.

33. Starr & Sharp, *supra*, note 19 at 27.

34. *Ibid*, at 26.

35. Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Report on the Allegation of Conflict of Interest Concerning Elinor Caplan, MPP (Toronto: Queen's Printer, 1986) at 56.

36. *Supra*, note 21 at 11, citing E.B. Jolliffe in *McKendry and Treasury Board* (May 31, 1973, File No.: 166-2-674, unreported) at 139.

37. *Supra*, note 16 at 1.

38. R.N. Roberts, White House Ethics (N.Y.: Greenwood Press, 1988) at 4.

39. Williams, *supra*, note 11 at 17.

40. Starr & Sharp, *supra*, note 19 at 25.

41. *Supra*, note 4, IBM, s. 3.2.

42. Williams, *supra*, note 11 at 17.

43. W.K. Muir, Jr., "Police and Politics" (Summer-Fall 1983) 2 Criminal Justice Ethics 3 at 4.

44. Inquiry Re Alleged Improper Relationships Between Personnel of the Ontario Provincial Police Force and Persons of Known Criminal Activity, The Honourable Justice Campbell Grant (Toronto: Queen's Printer, 1970) at 99.

45. D.G. Smith, "Beyond Public Concern: New Free Speech Standards for Public Employees" (1990) 57 University of Chicago L.R. 249 at 252.

46. R.G. Vaughn, Conflict of Interest Regulation in the Federal Executive Branch (Lexington, Mass.: Heath & Company, 1979).

47. *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, as amended, ss. 119 - 125 inclusive.

48. *Pearce v. Foster* (1885), 17 Q.B. 536 at 539.

49. *Re Wosk's and Teamster Union, Local 351* (1983), 13 L.A.C. 64 at 70.

50. *Re Poli-Twine and Canadian Automobile Workers' Union, Local 1839* (1988), 35 L.A.C. (3d) 123 (Willes).

51. C.J. Snow & E.M. Abramson, "By the Light of Dual Employment: Standards for Employer Regulation of Moonlighting" (1980) 55 Indiana L.J. 581 at 584.

52. *Canadian Aero Service v. O'Malley* (1973) 40 D.L.R. (3d) 371 (S.C.C.) at 381.

53. S.M. Grant, "Sex, Lies and Legal Ethics" (1991) The Law Society Gazette 103 at 118.

54. *Supra*, note 50.

55. E.A. Aust, The Employment Contract (Cowansville, Que.: Editions Yvon Blais, 1988) at 114.

56. *W.J. Christie v. Greer* (1981), 121 D.L.R. (3d) 472 at 477 (Man. C.A.).

57. *Supra*, note 55.

58. *Re Lumber & Sawmill Workers' Union and KVP Co.* (1965), 16 L.A.C. 73 at 85 (Robinson).

59. *Re Woodward Stores and United Food & Commercial Workers Union* (1987), 28 L.A.C. (3d) 59 (Fraser) at 66; *Re Consumers Gas and International Chemical Workers Union* (1972), 1 L.A.C. (2d) 304 (Brown); *Re United Brewery Workers and Pepsi-Cola* (1967), 18 L.A.C. 105 (Hanrahan) at 106.

60. *Supra*, note 49 at 73.

61. Creating a Workable Company Code of Ethics (Washington: Ethics Resource Center, 1990) at I-2. While figures for Canada are unavailable, the increased activity in the private sector is readily observable.

62. *Re Fraser and Public Service Staff Relations Board* (1985), 23 D.L.R. (3d) 122 at 133 (S.C.C.).

63. *Ibid.*

64. I. Greene, "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers" (1990) 23 Canadian Journal of Political Science 234.

65. *Ibid*, at 237.

66. See for example, the Ontario *Public Service Act*, R.S.O. 1980, c. 418, ss. 11-16.

67. K. Kernaghan & J.W. Langford, The Responsible Public Servant (Halifax: The Institute of Public Administration of Canada, 1990) at 56.

68. See for example, the letter written by Prime Minister Trudeau to accompany his 1980 federal ministerial guidelines, quoted in Report Concerning Elinor Caplan, *supra*, note 35 at 431.

69. See the letter written by Prime Minister Mulroney to accompany his 1985 federal ministerial guidelines, quoted in Caplan, *supra*, note 35 at 433.

70. Aird Report, *supra*, note 24 at 2.

71. For a good review of conflict of interest legislation, see Office of ADRG, Conflict of Interest in Canada (Ottawa: Supply and Services, 1990).

72. For a good review of the various public sector conflict of interest codes, see, *ibid*.

73. For example, the 1843 *Act For Better Securing the Independence of the Legislative Assembly of this Province*, Provincial Statute of Canada, Anno Regni Septime Victoriae, Third Session of the First Provincial Parliament of Canada, 1843, Derbyshire and Desbarats, Printers to the Queen's Most Excellent Majesty, Montreal, ensured that public servants were not able to sit as a member or to vote. Cullen, "The Challenge of Defining Conflict of Interest: Looking Back to See the Future" (1988/89) 19(3) Optimum 86 at 87.

74. R.S.C., 1985, c. P-1, ss. 14-16.

75. *Supra*, note 9.

76. *Supra*, note 1.

77. Canada, Treasury Board, Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service. (Ottawa: Minister of Supply & Services, 1985).

78. See for example, Bill 66, *Members' Conflict of Interest Act*, 4th Sess., 34th Leg. B.C., 1990; Bill 40, *Conflict of Interests Act*, 3rd Sess., 22nd Leg. Alta., 1991; *The Legislative Assembly and Executive Council Conflict of Interest Act*, S.M. 1983, c. 27, C.C.S.M. c. L112; *Members' Conflict of Interest Act*, S.O. 1988, c. 17; *An Act Respecting Conflict of Interest for Members of the House of Assembly and Members of the Executive Council*, R.S.N.S. 1989, c. 86.

79. British Columbia, (Victoria: Ministry of Finance and Corporate Relations, 1983).

80. Alberta, (Edmonton: Public Service Commissioner's Office, 1987).

81. TPA 268 Rev. 11, 89.

82. *Municipal Conflict of Interest Act*, R.S.N.S. 1989, c. 299.

83. *Municipal Conflict of Interest Act, 1983*, S.O. 1983, c. 8.

84. *The Municipal Council Conflict of Interest Act*, S.M. 1983, c. 44.

85. E.g., Code of Conduct (Burlington, Ont.: City of Burlington, 1988); Code of Ethics for Employees (Winnipeg: City of Winnipeg, 1982).

86. See for example, the Edmonton City Policy, A1203 1989.

87. M. Punch, Conduct Unbecoming (N.Y.: Tavistock Publications, 1985) at 3.

88. R. Williams, "Legal Aspects of Discipline by Administrators" (Chicago: Traffic Institute, Northwestern University, 1977) at 6, quoted in RCMP External Review Committee, Off-Duty Conduct, Discussion Paper 7 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991) at 54.

89. *Re St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners of the City of St. Catharines* (1970), 15 D.L.R. (3rd) 532 (Ont. H.C.).

90. *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* (1978), 88 D.L.R. (3d) 671 at 678, 23 N.R. 410 at 417 (S.C.C.).

91. *A.G. (N.S.W.) v. Perpetual Trustee Co.* (1955), A.C. 457 at 489-490.

92. T. Jefferson, The Case Against Paramilitary Policing (Philadelphia: Open University Press, 1990) at 46.

93. H. Cohen, "Exploiting Police Authority" (1986) Criminal Justice Ethics 23 at 29.

94. T. Deakin, Police Professionalism (Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, 1988).

95. Kingsley, *supra*, note 15.

96. Jefferson, *supra*, note 92.

97. *Ibid.*

98. E.g. Alberta *Police Act*, S.A. 1988, c. P-12.01.

99. E.g. *Alta. Reg.* 356/90.

100. See for example the Ontario *Police Services Act, 1990*, S.O. 1990, c. 10, s. 31(6) & (7), which authorizes the board to establish guidelines for the effective management of the police force.

101. See for example s. 18(1) of the Ontario *Police Services Act, 1990, ibid*, which states that OPP officers are appointed under the *Public Service Act*, R.S.O. 1980, c. 418.

102. While the focus of this section is on codes to regulate employment, mention should also be made of the extensive body of codes in the area of professional responsibility. Accounting, advertising, architecture, engineering, medicine, and law are some of the many professions which utilize codes of ethics. For an extensive collection of American codes, see, R. Gorlin, Code of Professional Responsibility, 2nd ed. (Washington: Bureau of National Affairs, 1990).

103. John Madison, quoted in Roberts, *supra*, note 38 at 201.

104. G.W. Cordner, "Written Rules and Regulations" (July 1989) Law Enforcement Bulletin 17 at 19.

105. *Ibid.*

106. *Supra*, note 5 at 32.

107. E.J. Delattre, Character and Cops: Ethics in Policing (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1989) at 33.

108. Bonczek, *supra*, note 3 at 17.

109. Roberts, *supra*, note 38 at 4.

110. Starr & Sharp, *supra*, note 19 at 33.

111. *Ibid*, at 187.

112. C. Harris, "Structuring a Workable Business Code of Ethics" (1978) 30 University of Florida L.R. 310 at 318.

113. Kernaghan, *supra*, note 2 at 5.

114. Quoted in Williams, *supra*, note 11 at 18.

115. *Supra*, note 61.

116. *Ibid*, at IV-16.

117. *Supra*, note 5 at 32.

118. Code of Conduct: Principles of Ethical Behaviour for the Corporation and its Employees (Montreal: Royal Bank of Canada, 1984) at 2.

119. *Supra*, note 61 at IV-2.

120. *Supra*, note 4 at s. 5.2.

121. *Ibid*, at s. 1.4.5.

122. *Ibid*, at s. 3.2.

123. *Ibid*, Johnson & Johnson at 3.2.

124. *Ibid*, Ingersoll Rand at 3.2.2.

125. Code of Business Ethics (Montreal: Bell Canada, 1986) at 13.

126. *Supra*, note 4 at Loblaws, s. 1.6.

127. *Supra*, note 4 at Pepsico, s. 1.6.

128. Faculty of Management, University of Toronto, 1990.

129. S.Q. 1983, c. 55.

130. 1984, 6-25-1.

131. *Supra*, note 78 at s. 2(c).

132. *Supra*, note 9 at s. 3(c).

133. *Supra*, note 78 at s. 5.

134. *Supra*, note 78 at s. 3(6).

135. *Ibid*, at s. 3(4).

136. E.g., Ontario *Conflict of Interest Act*, 1988, *supra*, note 78 at s. 12(2)(a).

137. Premier's Office, Ontario Conflict of Interest Guidelines (Toronto: Queen's Printer, 1990).

138. *Supra*, note 100.

139. R.S.C., 1985, c. R-10 as am. R.S.C., 1985, c. 8 (2nd supp.) s. 37(d).

140. *B.C. Reg.* 113/76.

141. *RCMP Act*, *supra*, note 139 at Schedule 1.

142. There is usually a provision in the regulations stating that discipline may flow from a breach of any provision of the *Act* or *Regulations*. i.e., *N.S. Reg.* 101/88, s. 5(1)(a)(iv).

The *RCMP Regulations*, SOR 88/361, s. 50 states, as part of the Code of Conduct, that a member shall not "knowingly violate or otherwise breach any oath taken." Sections 41 and 43 of the *RCMP Act, supra,* note 139, set out the informal and formal disciplinary actions that can result from a contravention of the Code of Conduct.

143. Alberta is typical in allowing the Lieutenant Governor in Council to make regulations governing the discipline and performance of police officers, *Police Act, supra,* note 98, s. 61(1)(f).

144. *N.S. Reg.* 101/88, s. 5(1)(a)(i).

145. *RCMP Reg.*, *supra*, note 142, at s. 39(2)(a).

146. The relationship of conflict of interest to corruption will be discussed below.

147. *Supra*, note 10.

148. *Ibid*, at s. 3.

149. *Ibid*, at s. 8.

150. *Municipal Reg.* 106/90.

151. *Ibid*, at s. 5(a).

152. *Ibid*, s. 9.

153. *Ibid*, s. 8(i).

154. *Ibid*, s. 9.

155. *Ibid*, s. 6(f).

156. *Supra*, note 10.

157. *Ibid*, s. 16.

158. *Ibid*, s. 17.

159. *Ibid*, s. 18.

160. City of Winnipeg, Schedule A, By-Law No. 1, *Winnipeg Police Regulations* (1974).

161. *City of Winnipeg Act*, S.M. 1989-90, c. 9.

162. *Supra*, note 85.

163. S.B.C. 1988, c. 53.

164. 90-06-19, s. 4.54(1)(e).

165. RCMP Administration Manual, Part I. 4, Rev. 1991, s.D.1.c.

166. *Ibid*, at Appendix 1.4.5. These guidelines are adapted from the Federal Code, *supra*, note 1. They will be replaced shortly by the Commissioner's Standing Orders which are currently being developed.

167. *Ibid*, s. I.1.b.2.

168. *Re Food Group and Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 1065* (1987), 30 L.A.C. (3d) 250 at 254 (Stanley) at 254; *Canadian Imperial Bank of Commerce v. Boisvert* (1986), 13 C.C.E.L. 263 at 265 (Fed. C.A.); *Pearce v. Foster*, *supra*, note 48 at 539.

169. *CIBC*, *Ibid*; *Re Wosk's*, *supra*, note 49.

170. *Helbig v. Oxford* (1985), 9 O.A.C. 145 at 151; *Edwards v. Lawson Paper Converters* (1984), 5 C.C.E.L. 99 at 105 (Ont. S.C.).

171. *Pearce*, *supra*, note 48.

172. RCMP External Review Committee, Discussion Paper 6 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990) at 3.

173. For example, a breach of the Code of Conduct for the City of Burlington, *supra*, note 85 at s. 9, is grounds for dismissal (in a serious case).

174. *Ross and Niagara* (1979), O.P.R. 434 at 438.

175. Circular JO-61-15 (Feb 1988) Royal Bank at 1.

176. *Supra*, note 4 at s. 1.6.

177. *Supra*, note 99 at s. 6(1).

178. *Supra*, note 139 at s. 41.

179. See for example, the Ontario *Police Services Act 1990*, *supra*, note 100 at s. 61 (1).

180. Re *McKendry and Treasury Board* (May 31, 1973) P.S.S.R.B. File No.: 166-2-674, unreported, discussed in *Re Regional Municipality of Hamilton-Wentworth and Canadian Union of Public Employees* (1978), 18 L.A.C. (2d) 46 at 54 (Kennedy).

181. *Ibid*, at 55.

182. *Re Tourigny and Treasury Board* (31 July 1987) P.S.S.R.B. File No.: 166-2-16434; *Re Wosk's*, *supra*, note 49 at 73.

183. *Re Woodward*, *supra*, note 59 at 63; *Re Wainwright School Division and CUPE* (1984), 15 L.A.C. (3d) 349 (Laux).

184. *Durand v. Quaker Oats Co.* (1988) 20 C.C.E.L. 223 at 234 (B.C.S.C.).

185. *Threader and Spinks v. Canada (Treasury Board)* (1986), 68 N.R. 143 at 151 (Fed. C.A.); *Re Van Der Linden and The Crown in Right of Ontario (Min. of Ind. and Tourism)* (1981), 28 L.A.C. (2d) 352 (Swinton).

186. See for example, the Conflict of Interest Acts for Ontario and Alberta, *supra*, note 78.

187. *Supra*, note 78 at s. 23.

188. *Supra*, note 25 at 2.

189. Starr & Sharp, *supra*, note 19 at 63.

190. *Ibid*, at 20.

191. *Supra*, note 16 at 3.

192. *Supra*, note 12 at 353.

193. *Supra*, note 1 at s. 46(4).

194. *Supra*, note 24 at 5.

195. Starr & Sharp, *supra*, note 19 at 70.

196. J.G. Smith, "The Nature of Conflict of Interest" (1980) Pitblado Lectures 157.

197. *Re Canadian Fram and United Automobile Workers* (1973), 3 L.A.C. (2d) 94 (Hinnegan).

198. Manitoba, Report on Conflict of Interest of Municipal Councillors (Winnipeg: Law Reform Commission. 1981) at 34.

199. *Supra*, note 78.

200. *Ibid*, at s. 2(2).

201. *Ibid*. The Act allows 30 days to provide the new information.

202. The Canada Mortgage and Housing Corporation Conflict of Interest - Standards of Conduct (Ottawa: Public Affairs Centre, CMCH, 1989) at 12, is typical in providing for the accumulation of conflict of interest files separately from personnel files. They are retained for seven years after the conflict has been resolved or no longer exists. After that, records are destroyed.

203. *Supra*, note 4 at 3.2.

204. *Ibid*, Horne & Pitfield and Loblaws, s. 1.4.5.

205. Employment and Immigration Canada Code of Conduct (Hull: CEIC, 1980) at 14.

206. S.N.B. 1978, c. C-16.1.

207. A good example is the federal office of Assistant Deputy Registrar General (ADRG) which was originally created in 1974 to process the compliance documentation of those covered by Ministerial conflict of interest guidelines. The ADRG is currently charged with the administration and application of the federal Code as well as responsibility to prepare educational material about conflict of interest. A similar approach has been recommended for municipal conflict of interest enforcement in Ontario: see Municipal Conflict of Interest Review, *supra*, note 29 at 59-71.

208. *Supra*, note 9 at s. 10(4).

209. Mary Janigan, "Avoiding Future Conflicts" (March 7 1988) 101 (11) Maclean's 12 at 14, quoting the Honourable Mitchell Sharp.

210. Bill 40, *supra*, note 78 at s. 20(2).

211. *Supra*, note 137 at s. 15(b).

212. *Supra*, note 86 at s. 3.02(b).

213. *Supra*, note 1 at s. 17.

214. *Supra*, note 85 at s. 9.

215. *Ibid*, Cominco, s. 7.2.

216. *Ibid*, Johnson & Johnson, s. 1.6.

217. Ontario *Conflict of Interest Act*, 1988, *supra*, note 78 at s. 15(1).

218. Bill 40, *supra*, note 78 at s. 22(1).

219. This finding reinforces that made in the RCMP External Review Committee's discussion paper on off-duty conduct. Many of the kinds of off-duty conduct which can be subject to discipline can also be addressed as conflicts of interest. For example, the paper discusses secondary employment, political activity, confidential information, public criticism, abuse of authority and improper use of police equipment in, RCMP External Review Committee, Off-Duty Conduct, Discussion Paper 7 (Ottawa: Minister of Supply and Services, Canada, 1991).

220. The expression "conflict of commitment" originated in Policies Relating to Research and Other Professional Activities Within and Outside the University (Cambridge: Harvard University, 1987).

221. *Supra*, note 4 at s. 1.4.5.

222. Halifax Police Department Administration Manual 90-03-19 Chap. A-9, s.15.2.

223. *Nose and O.P.P.* (Mar. 1990), O.P.R. 867 at 868.

224. Brown & Beatty, Canadian Labour Arbitration, 3d ed. (Toronto: Canada Law Book Inc., 1991) 7:3010 at p. 350.

225. (1988), 2 L.A.C. (4th) 48 (Davis).

226. Secondary employment includes both extra-duty and off-duty employment. The International Association of Chiefs of Police Model Policy on secondary employment, (Arlington, Virginia: IACP/BJA National Law Enforcement Policy Center, 1990) defines:

> extra-duty employment as -
> Any employment that is conditioned on the actual or potential use of law enforcement powers by the police officer employee.
>
> off-duty employment as -
> Any employment that will not require the use, or potential use of law enforcement powers by the off-duty employee.

The Nova Scotia *Police Act*, R.S.N.S. 1989, c. 348 is the only Police Act to deal with the distinction between extra-duty and off-duty employment. Each municipal board is required to establish written policies for each (s. 21(1) & (2)).

The usual procedure for engaging police officers for such special duty across Canada is for employers to make a written request to the force. If the request is approved, officers are assigned at their regular hourly wage. Various systems are used to ensure a fair distribution of the work to all interested officers.

In terms of conflict of interest, discussions with police forces suggests that extra-duty employment is not a problem because, in working for the private employer, the officers nevertheless perform their regular duties as police officers. The police officers of the Communauté urbaine de Montréal on the other hand, are only deployed to ensure public safety or in accordance with ordinary police

requirements. The force avoids a close relation with private industry. It was suggested to us that the force could appear to be partial if it served a large private employer.

227. Snow, *supra*, note 51 at 606.

228. *Supra*, note 10 at s. 22.

The Vancouver Police Department also prohibits secondary employment, requiring officers to devote their whole time to the Police Service. Vancouver Police Department Regulations & Procedure Manual, s. 13 "Terms of Service".

229. *Supra*, note 165 at s. c.6.g.

230. *Ibid*, s. c.6.h.

231. *Ibid*, s. c.6.h.3. and s. c.6.i.

232. *Supra*, note 222.

233. Edmonton Police Service Policy & Procedure Manual 1991, Part 11, Chap. G, s. 6.

The Edmonton Police regulation discussed here involves extra employment. This is their way of describing off-duty secondary employment and is not to be confused with extra-duty employment - see *supra*, note 226, for a discussion of the difference between extra-duty and off-duty secondary employment.

234. *Supra*, note 160 at s. 124(17)(b).

235. *Supra*, note 233.

236. *Supra*, note 164 at s. 4.63(1).

237. *Calgary Police Association et al. v. Calgary Police Commission and Chief of Police City of Calgary*, [1988] 2 W.W.R. 741 (C.A.).

238. *Supra*, note 100.

239. *Police Act Regulations*, R.R.O. 1980, c. 791, s. 61.

In response to the obligation set forth in the regulations, the OPP established the Standing Committee on Secondary Employment to review all applications for off-duty employment. The Director, Professional Standards Branch first reviews or investigates the application, then forwards it to the members of the Standing Committee who also review it and make recommendations to the Commissioner who has final approval. This process was originally put in place to assist officers who sought the permission of the Chief under the old *Police Act* before becoming involved in secondary employment. Though s. 49(1) removes this obligation, the OPP has retained this process and recommends that officers continue to make use of it.

240. *Nose, supra*, note 223.

241. A. Reiss, "Private Employment of Public Police" (Dec. 1988) National Institute of Justice at 6.

242. The operation of a tavern by a police officer historically has given rise to great concern. The Arbitrator in *Ville de Trois-Rivières et Association des policiers et pompiers de la ville de Trois Rivières*, Droit du travail express numéro 86T-532 (T.A.), concluded:

> [TRANSLATION] It is particularly evident that an officer should never be identified with a bar; it goes to the credibility of the police service. - quoted in, *Sûreté du Québec et Association des Policiers Provinciaux du Québec*, (1991) T.A. 1025-G at 15.

243. *Welch and Metro Toronto Police* (Dec. 1986), O.P.R. 738. A charge of insubordination was substituted for the convicted charge of corrupt practice. It was decided that the stigma associated with corruption was too strong for these circumstances. No mention was made of this situation being a conflict of interest.

244. O.P.P. Police Orders, Part 1, s.251.1.

245. *Supra*, note 10, s. 22.

246. *Supra*, note 222.

247. *Supra*, note 244 at s. 250.1.

248. *Supra*, note 165 at s. c.6.h.2.

249. *Supra*, note 4, I.B.M. s. 1.4.5.

250. Kernaghan, *supra*, note 2 at 16; Ontario, Discussion Paper on Political Activity Rights for Police Officers (Toronto: Ministry of Solicitor General, 1991).

251. Political activities can extend from voting in an election, being a member of a political party, working to support a political candidate or party, soliciting funds for a candidate, commenting publicly on political issues, or standing as a candidate for elected office.

252. (1987), 41 D.L.R. (4th) 1 (S.C.C.).

253. *Re Fraser and the A.G. of Nova Scotia* (1986), 30 D.L.R. (4th) 340 (N.S.S.C.).

254. Nova Scotia *Civil Service Act*, R.S.N.S. 1989, s. 40(5).

255. *Ibid*, s. 40(7).

256. *Supra*, note 66.

257. Ontario, The Extension of Political Activity Rights for Ontario Crown Employees (Discussion Paper) (Toronto: The Management Board of Cabinet, 1991).

258. *Ibid*, at 5.

259. *Supra*, note 100.

260. *Supra*, note 10.

261. Vancouver Police Department Regulations and Procedures Manual, s. 13 "Terms of Service".

262. *Supra*, note 164 at Section 4.6, "Conditions of Employment".

263. *Supra*, note 160 at s. 124(16).

264. *Supra*, note 161.

265. *RCMP Regulations, supra*, note 142 at s. 57(2).

266. R.S.C., 1985, c. P-33.

267. (1988), 52 D.L.R. (4th) 241 (Fed. C.A.).

268. *Osborne v. Treasury Board*, (1991) 82 D.L.R. (4th) (S.C.C.) 321 at 340.

269. *Supra*, note 257 at 2.

270. Discussion Paper, *supra*, note 250.

271. E. Gallant, "Political Rights for Public Servants: A Federal Perspective" (1986) 29(4) Canadian Public Administration 665.

272. For example, William Ker Muir, *supra*, note 43 at 4, offers arguments for and against the restriction of police officers' political activities. See also the Ontario Solicitor General's discussion paper on political activity rights for Ontario police for further arguments, *supra*, note 250.

273. Report of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle, D'Avignon Committee (Ottawa: Minister of Supply & Services, 1979).

274. *Ibid*, at 171.

275. *Supra*, note 257.

276. (Toronto: Ministry of the Attorney General, 1986).

277. *Supra*, note 257 at 9.

278. *Supra*, note 276 at 282.

279. Discussion Paper, *supra*, note 250.

280. See Osborne, *supra*, note 268, in which the Supreme Court of Canada declared s. 32(1)(a) (now s. 33(1)(a) of the *Public Service Employment Act*) to be of no force or effect because, "The restrictions on freedom of expression in this case are over-inclusive and go beyond what is necessary to achieve the objective of an impartial and loyal civil service." p. 12,242.

281. *Supra*, note 100. The regulation as released did not specify a regulation number under the *Ontario Regulations*.

282. *Supra*, note 202 at 9.

283. A. Bouza, Police Administration (Toronto: Pergamon Press, 1978) at 221.

284. R. Kania, "Should we tell the police to say yes to gratuities" (Summ. 1988) 7 Crim. Just. Ethics 37.

285. *Supra*, note 4 at s. 3.2.1.

286. *Supra*, note 4 at s. 3.2.1.

287. *Supra*, note 1 at s. 34(1).

288. *Supra*, note 78 at s. 6.

289. *Supra*, note 78 at s. 12(h).

290. *Supra*, note 78 at s. 7(2)(b).

291. *Ibid*, at s. 7(3).

292. *Supra*, note 10 at s. 9.

293. *Supra*, note 261 at s. 56.

294. *Supra*, note 164 at s. 4.56.

295. *Ibid*.

296. *Supra*, note 165 at c. 1.h.1.

297. *Ibid*, at c.1.h.

298. *Ibid*, at c.1.h.7.

299. *Supra*, note 99 at s. 5(2)(c)(ii).

300. *B.C. Reg.* 330/75 at s. 6.

301. *Supra*, note 243.

302. Kernaghan, *supra*, note 2 at 41.

303. Aust, *supra*, note 55 at 113.

304. (1987), 17 C.C.E.L. 44 (Ont. Dist. Ct.).

305. *Supra*, note 4 at s. 2.3.3.

306. *Supra*, note 78 at s. 16.

307. Re *Wilkes and Treasury Board* (2 March 1987) P.S.S.R.B. File No.: 166-2-16-170.

308. *Supra*, note 98 at Schedule 3.

309. *Supra*, note 139, Schedule.

310. *Supra*, note 10 at s. 16.

311. *Supra*, note 165 at s. c.5.e.

312. *Ibid*, at c.5.f.

313. *Ibid*, at c.5.g.

314. *Ibid*, at c.8.a.

315. *Ibid*, Appendix 1.4.5., s. 4.

316. *Supra*, note 99 at s. 5(2).

317. *Supra*, note 1 at s. 36(1).

318. *Perry and Treasury Board* (CEIC) (20 June 1988) P.S.S.R.B. File No.: 166-2-17340.

319. *Weber and Treasury Board (Supply & Services)* (8 Sept. 1986) P.S.S.R.B. File No.: 166-2-15616.

320. *Supra*, note 21.

321. *Supra*, note 79 at s. 8.1.

322. "Administrative Instructions in Support of the Code of Conduct and Ethics" PMS-18-2, s. 8.1.

323. K. Donovan, "Officer probed over 'private' surveillance" The Toronto Star (20 July 1991) A3.

324. *Supra*, note 85 at s. 2.

325. Calgary Police Services Administration Manual, *supra*, note 164 at s. 4.54(1)(e).

326. Ontario Police Regulations, *Ont. Reg.* 791/80., s. 1(e)(ii) of Schedule A.

327. *Lovegrove and Waterloo Police Force* (Nov. 1974), O.P.R. 182.

328. A.C. 1711-78, Que. Gaz. 1978.II.3343, s. 7(d).

329. *Supra*, note 150 at s. 9.

330. *Supra*, note 165 at Appendix 1-4-5.

331. See, e.g., Manitoba. Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba (Winnipeg: Queen's Printer, 1991): Report of the Commission of Inquiry into the Harvey I. Pollock, Q.C. Case, Hon. E.N. Hughes, Q.C., Commissioner, Winnipeg, September 12, 1991.

332. *Supra*, note 165, at s. c.1.j.

333. *Supra*, note 164 at s. 4.54(1)(i).

334. *Supra*, note 10 at s. 8(f).

335. *Reg*. 4.2.0., s. 4.2.1.

336. *Re Ville De Granby and Fraternité des Policiers de Granby* (1981), 3 L.A.C. (3d) 443 (Frumkin) at 445.

337. *Pattison and O.P.P.* (Aug. 1984), O.P.R. 608.

338. *Johnson and Barrie Police Force* (Feb. 1985), O.P.R. 643.

339. *Supra*, note 144 at s. 1(e)(iii).

340. *Supra*, note 165 at c.1.i.

341. *Re Canada Post and CUPW (Varma)* (1984), 19 L.A.C. (3d) 356 (Swan) at 357.

342. *Supra*, note 62 at 133.

343. Re *Clough and Treasury Board* (29 Nov. 1988) P.S.S.R.B. File No.: 161-2-511 at 24.

344. *Supra*, note 219 at 54.

345. *Supra*, note 164 at s. 4.54(1)(m).

346. Ontario Law Reform Commission Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees, *supra*, note 276 at pp. 63-70, 230-243, and 322-352; K.P. Swan, "Whistleblowing and National Security", in P. Hanks and J.D. McCamus, eds., National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society (Cowansville: Blais, 1989).

347. *Supra*, note 165 at Appendix 1-4-6.

348. *Ibid*, at Section "A", 1.

349. *Supra*, note 78.

350. *Supra*, note 1, Part III.

351. For a recent discussion of such issues, see S. Kelman, "What's Wrong with the Revolving Door?", an unpublished paper presented to the Law and Economics Workshop and the Public Policy Workshop of the Faculty of Law, University of Toronto, October 4, 1991.

BIBILIOGRAPHY

Abramson, E., and C.J. Snow, "By the light of dual employment: standards for employer regulation of moonlighting", (Summ.1979-1980) 55 Indiana L.J. 581.

Alince, P., "The loyalty of employees: where to after work?", (1987/1988) 1 National Labour Review 9.

Arcuri, A., "Moonlighting and stress in police officers", (1990) 66 Psychological Reports 350.

Axelrod, R., Conflict of Interest: A theory of divergent goals with applications to politics (Chicago: Markham Publications, 1970).

Baillie, W. & D. Johnson, "Free from interests", (March 1988) Policy Options 3.

Basic Constable Course - Police Ethics (Toronto: Ministry of the Solicitor General, 1989).

Benson, C., "Codes of Ethics", (May 1989) 8 Journal of Business Ethics 305.

Bigelow, P., "From norms to rules: regulating the outside interests of public officials", (1989) 37(3) Proceedings of the Academy of Political Science 141.

Blalock, J., "Managing for effective Discipline: legal issues in discipline", (June 1976) The Police Chief 71.

Bonczek, S.J., "Ethics: Challenge of the 1990's" (July 1990) 72 Public Management 17.

British Columbia, Report of the Honourable E.N. Hughes, on the sale of the Fantasy Garden World Inc. (VanderZalm), (Victoria: Crown Publications, 1991).

Browne, P., "Moonlighting appeal won by police; state liquor authority rule struck by court of appeals to allow some off-duty jobs", (May 1988) 199 N.Y.L.J. 1.

Browne, E., "Evaluating conflict of interest theory", (Jan.1984) 14 British Journal of Pol. Science 1.

Burke, F., "Written Rules: state ethic codes, commissions and conflicts", (1989) 62 Journal of State Government 195.

Canada, Task Force on Ethical Conduct in the Public Sector, The Honourable Michael Starr and Mitchell Sharp (Ottawa: Supply and Services, 1984).

Canada, Parliament, Conflict of Interest Rules for Federal Legislators (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989).

Canada, Report of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle, D'Avignon Committee (Ottawa: Ministry of Supply & Services, 1979).

Canada, Treasury Board, Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. (Ottawa: Ministry of Supply & Services, 1985).

Canada, Office of ADRG, Conflict of Interest in Canada (Ottawa: Supply and Services, 1990).

Canada, Office of ADRG, Conflict of Interest - Compliance Measures and Caveats (Ottawa: Supply and Services, 1991).

Canada, Treasury Board, Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service. (Ottawa: Ministry of Supply & Services, 1985).

Canada, Privy Council, Green Paper on Members of Parliament and Conflict of Interest, The Honourable Allan MacEachen (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1973).

Canada, Commission of Inquiry into the Facts of Allegations of Conflict of Interest Concerning the Honourable Sinclair M. Stevens, Commissioner The Honourable W.D. Parker (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1987).

Canada, Commission of Inquiry relating to public complaints, internal discipline and grievance procedures within the RCMP, (Ottawa: Information Canada, 1976).

Canada, Community Based Policing: a Review of the Critical Issues, (Ottawa: Programs Branch, 1984).

Clarkson, M. & M. Deck, Analysing and Evaluating Codes: The Stakeholder Management Model, unpublished, presented at the conference "How to Institute Successful Ethics Programs in Organizations", Wright State University, May 8-10, 1991.

Cohen, H., "Exploiting Police Authority" (1986) Criminal Justice Ethics 23.

Conflict of Interest (Victoria: B.C. Police Commission, 1988).

Cordner, G.W., "Written rules and regulations: Are they necessary?", (July 1989) FBI Law Enforcement Bulletin 17.

Crane, G., "The constitutional right of a police officer to make political contributions", (Wntr.1986) 13 Hastings Constitutional L.Q. 341.

Creating a Workable Company Code of Ethics (Washington: Ethics Resource Center, 1990) .

Cullen, "The Challenge of Defining Conflict of Interest: Looking Back to See the Future" (1988/89) 19(3) Optimum 86.

Dalton, M., "Director conflicts: the effect of disclosure", (April 1988) 17 Colorado Lawyer 639.

Deakin, T., Police Professionalism (Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, 1988).

Delattre, E.J., Character and Cops: Ethics in Policing (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1989).

Ethidex Code Data Base (Toronto: Centre for Corporate Social Performance & Ethics, 1990).

Gallant, E., "Political Rights for Public Servants: A Federal Perspective" (1986) 29(4) Canadian Public Administration 665.

Gorlin, R., Code of Professional Responsibility, 2nd Ed. (Washington: Bureau of National Affairs, 1990).

Grant, S.M., "Sex, Lies and Legal Ethics" (1991) The Law Society Gazette 103.

Greene, I., "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers" (1990) 23 Canadian Journal of Political Science 234.

Harris, C., "Structuring a Workable Business Code of Ethics" (1978) 30 University of Florida L.R. 310.

Hirshman, L., "Departmental regulation of officer's private lives", (Jan.1977) Police Law Quarterly 32.

Janigan, Mary, "Avoiding Future Conflicts" (March 7 1988) 101 (11) Maclean's 12.

Johansen, D., Regulation of Conflict of Interests of Members of Provincial Legislative Assemblies (Ottawa: Library of Parliament, 1983).

Kania, R., "Should we tell the police to say yes to gratuities" (Summ. 1988) 7 Crim. Just. Ethics 37.

Kaplan, S., "Faster than the revolving door: federal employees who moonlight face scrutiny for conflicts", (Apr.1990) 12 Legal Times 1.

Keely, J. & J.H. Ryan, "Should police moonlight in security jobs?", (June 1983) 27(6) Security Management 9.

Kelcourse, K., "Conflict of interest (white-collar crime: 5th survey of Law)", (Wntr.1989) 26 Am.Crim.L.R. 713.

Kelman, S., "What's Wrong with the Revolving Door?", an unpublished paper presented to the Law and Economics Workshop and the Public Policy Workshop of the Faculty of Law, University of Toronto, October 4, 1991.

Kernaghan, K. & J.W. Langford, The Responsible Public Servant (Halifax: The Institute of Public Administration of Canada, 1990).

Kernaghan, K., Ethical Conduct of Government Employees (Toronto: Institute of Public Administration, 1975)

Kingsley, J.P., "Conflict of Interest: A Modern Antidote" (1986) 29(4) Canadian Public Administration 585.

Lichtenberg, J., "Truth, neutrality and conflict of interest", (Spr.1990) 9 Business and Professional Ethics J. 65.

Manek, J., "Free speech rights of law enforcement employees: some liability considerations", (Fall 1987) 21 J. of National District Attorneys Association 7.

Manitoba, Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba (Winnipeg: Queen's Printer, 1991)

Manitoba, Law Reform Commission, Report on Conflict of Interest of Municipal Councillors (Winnipeg: Law Reform Commission, 1981).

Manitoba, Report of the Commission of Inquiry into the Harvey I. Pollock, Q.C. Case, Hon. E.N. Hughes, Q.C., Commissioner, Winnipeg, September 12, 1991.

"Models for management: off-duty or secondary employment", (1988) 66 The Police Chief 87.

"Moonlighting", (1979) 100 Legal Points 1.

Muhammad, J., "Moonlighting: personal, social and organizational consequences", (1986) 39 Human Relations 977.

Muir, W.K., Jr., "Police and Politics" (Summer-Fall 1983) 2 Criminal Justice Ethics 3.

Ontario, Discussion Paper on Political Activity Rights for Police Officers (Toronto: Ministry of Solicitor General, 1991).

Ontario, The Extension of Political Activity Rights for Ontario Crown Employees (Discussion Paper) (Toronto: Management Board of Cabinet, 1991).

Ontario, Municipal Conflict of Interest Review (Toronto: Queen's Printer, 1991).

Ontario, Standing Committee on Legislative Assembly, Report on the allegation of conflict of interest concerning Rene Fontaine, MPP., (Toronto: Queen's Printer, 1986).

Ontario, Premier's Office, Ontario Conflict of Interest Guidelines (Toronto: Queen's Printer, 1990).

Ontario, Conflict of interest in Ontario: a legislative history, (Toronto: Legislative Library, Research and Information Services, 1987).

Ontario, Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to Those Guidelines, Aird Report (Toronto: Queen's Printer, 1986).

Ontario Law Reform Commission, Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees (Toronto: Ministry of the Attorney General, 1986).

Ontario, Inquiry Re Alleged Improper Relationships Between Personnel of the Ontario Provincial Police Force and Persons of Known Criminal Activity, The Honourable Justice Campbell Grant (Toronto: Queen's Printer, 1970).

Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Report on the Allegation of Conflict of Interest Concerning Elinor Caplan, MPP (Toronto: Queen's Printer, 1986).

Ontario, Standing Committee on the Legislative Assembly, Report on the Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to Those Guidelines (Toronto: Queen's Printer, 1986).

Peach, J.A. & C.W. Ruckman, "Establishing and maintaining professional standards by the police executive for secondary employment" (Jan.1977) 44(1) Police Chief 26.

Petraglia, P., "Public Servants and free speech", (1986) 2 Adm. L.J. 6.

"Police Ethics" (Jan. 1991) 58 The Police Chief 27.

"Police for Hire", (Feb.1990) 22(5) Police 22.

Potter, R. H., "Ethics, discipline, and human nature: a new look at management and deviance," (1989) 31 Industrial Management 14.

Reiss, A.J. Jr., Private Employment of Public Police (Washington: National Institute of Justice, 1988).

Ridley, F., "Political neutrality, the duty of silence and the right to publish in the civil service", (1986) 39 Parl.Aff. 437.

Rosenblum, E., "Court workers fight political activity ban", (Oct.1989) 124 N.J.L.J. 5.

Sardino, T., "Remarks: moonlighting by police officers", (1984) 51 The Police Chief 133.

Saskatchewan, Law Reform Commission, Report on conflict of interest to the A.G., (Saskatoon: Queen's Printer, 1977).

Schmitz, C., "Appearance of conflict enough to fire civil servant", (1986) 6(13) Lawyers Weekly 1.

Schwartz, A., "Discipline upheld for off-duty relationship", (Dec.1984) 130 Chicago Daily Law Bulletin 2.

Smith, J.G., "The Nature of Conflict of Interest" (1980) Pitblado Lectures 157.

Smith, D.G., "Beyond Public Concern: New Free Speech Standards for Public Employees" (1990) 57 University of Chicago L.R. 249.

Smither, M., Municipal Conflict of Interest, (St. Thomas, Ontario: Municipal World, 1983).

Swan, K.P., "Whistleblowing and National Security", in P. Hanks and J.D. McCamus, eds., National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society (Cowansville: Blais, 1989).

Taylor, M.H. & A.E. Filmer, "Moonlighting: the practical problems", (1986) 29(4) Canadian Public Administration 592.

Thomson, G., "Personal morality in a professional context", (1991) 34(1) Can. Public Adm. 21.

Vaughn, R.G., Conflict of Interest Regulation in the Federal Executive Branch (Lexington, Mass.: Heath & Company, 1979).

Weller, Steven, "The effectiveness of corporate codes of ethics", (1988) 7 Journal of Business Ethics 389.

Williams, S., Conflict of Interest (London: Gower Publishing, 1985).

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Les conflits d'intérêts

DOCUMENT DE RECHERCHE 10

Les conflits d'intérêts

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch, c.r.
Membres
Joanne McLeod, CM, c.r.
William Millar

Directeur exécutif
Simon Coakeley

Ce document fait partie d'une série de documents de recherche que le Comité a l'intention de publier en vue de recueillir les observations du public, celles-ci devant l'aider à formuler des recommandations conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

N'hésitez pas à nous faire part de vos observations en les faisant parvenir à:

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Télécopieur: (613) 990-8969

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Série de documents de recherche

Numéro 10: Les conflits d'intérêts

Directrice, Recherche et Communications:
Lynne Bennett

avec le concours de:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Suzanne Gervais

Expert-conseil:
Kenneth P. Swan

Avec le concours de:
Ronald G. Pearson

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions -
Une analyse comparée
Les suspensions -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation -
Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales -
Une optique policière
Renvoi pour raisons médicales -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4
Le traitement ultérieur des plaintes -
L'impact de la procédure des plaintes
sur le système de discipline dans la police
Le traitement ultérieur des plaintes -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 5
Programmes d'aide aux employés -
Philosophie, théorie et pratique
Programmes d'aide aux employés -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 6
Renvoi pour raisons disciplinaires -
Une optique policière
Renvoi pour raisons disciplinaires -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 7
Conduite en dehors des heures de service
Conduite en dehors des heures de service
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 8
Imposition des sanctions dans la police -
Principes généraux

Document de recherche 9
La santé et la sécurité au travail -
Une optique patronale

AVANT-PROPOS

Ce document est le dixième d'une série présentée par la Direction de la recherche du Comité externe d'examen de la GRC.

Sans la collaboration et l'aide de plusieurs membres de la communauté policière partout au pays, il n'aurait pu être rédigé. Le Comité remercie toutes les personnes qui ont aidé à la préparation du document, et particulièrement celles qui ont consacré du temps et des ressources à consulter des dossiers, à établir des résumés et à communiquer leur point de vue à l'expert-conseil. Il demande de remercier tout particulièrement le Commissaire-adjoint G.G. Leahy, directeur du Personnel à la GRC, et le sergent A.W. Mercer, sous-officier responsable de la Section des conflits d'intérêts à la Direction générale de la GRC, pour l'aide apportée à cette étude.

Quelques précisions s'imposent au sujet de la méthodologie utilisée. Une étude parallèle sur l'emploi secondaire, à être publiée comme étant le document de recherche 11, réalisée en même temps que celle-ci, comporte l'utilisation de méthodes d'enquête plus poussées. L'expert-conseil a recueilli, à l'aide d'entrevues dont la plupart ont été réalisées par téléphone ou par écrit, des renseignements qui ne figuraient pas dans les dossiers officiels, particulièrement au sujet des lignes de conduite adoptées par les services policiers dans des cas réels de conflits d'intérêts.

Par conséquent, certains des renseignements communiqués à l'expert-conseil étaient confidentiels, le plus souvent parce qu'il s'agissait de renseignements personnels qui n'étaient pas du domaine public. Quand il était possible de citer des dossiers publics, les sources étaient précisées dans les notes figurant à la fin du document. Quand les sources de certains renseignements anecdotiques ne sont pas données, c'est que ces renseignements ont été donnés à l'expert-conseil de vive voix ou par écrit, par un membre d'un service policier. Là où il convenait de le faire, le service policier dont émanait le renseignement en question est identifié, mais dans certains cas l'expert-conseil a jugé qu'il valait mieux l'omettre.

La présente étude pousse plus loin la réflexion amorcée dans certains des documents de recherche déjà publiés par le Comité, et particulièrement dans le sixième, intitulé *Renvoi pour raisons disciplinaires - Une optique policière,* et le septième, *Conduite en dehors des heures de service*. Pour assurer l'indépendance et la cohérence interne de l'étude, il a été nécessaire de reprendre certains thèmes déjà abordés dans ces deux études. Cependant, dans la mesure du possible, un effort a été fait pour choisir des exemples différents à l'appui des mêmes arguments, de manière à ce que le lecteur en retire le plus d'information possible.

Enfin, la GRC n'avait pas encore publié son nouveau code sur les conflits d'intérêts au moment de la rédaction de cette étude et toutes références sont celles qui étaient en vigueur au 30 septembre 1991. Le gouvernement de l'Ontario a depuis publié des politiques additionnelles touchant les conflits d'intérêts et le Sous-registraire général adjoint du Canada a publié un document intitulé *Conflits d'intérêts - Mesures d'observation et mises en garde* qui examine treize différentes situations qui peuvent se présenter en vertu des lignes de conduite fédérales.

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

ANATOMIE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS 3
- 2.1 Types de conflits 3
- 2.2 Types d'intérêts 4

POURQUOI DES RÈGLEMENTS SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS? 9

LA NORME D'ÉTHIQUE 11
- 4.1 Dans le secteur privé 11
- 4.2 Dans le secteur public 13
- 4.3 Dans la police 16

LA CONCEPTION DE CODES D'ÉTHIQUE TRAITANT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS 19
- 5.1 Dans le secteur privé 21
- 5.2 Dans le secteur public 24
- 5.3 Dans la police 26

MOYENS UTILISÉS POUR ASSURER LE RESPECT DES RÈGLES 35
- 6.1 Interventions disciplinaires 35
- 6.2 Interventions non disciplinaires 39

EXEMPLES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LA POLICE 47
- 7.1 Emploi secondaire 47
- 7.2 Activités politiques 56
- 7.3 Transferts financiers et gratifications 64
- 7.4 Utilisation de renseignements confidentiels 68
- 7.5 Traitement de faveur 71
- 7.6 Associations 74
- 7.7 Critiques publiques 76

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'APRÈS-EMPLOI 79

CONCLUSION 82

NOTES ET RENVOIS 84

BIBLIOGRAPHIE 103

Chapitre I

INTRODUCTION

Au moment où ce document de recherche est imprimé, la Gendarmerie Royale du Canada est en voie d'élaborer de nouvelles mesures d'application des règlements sur les conflits d'intérêts. Ces règles, auxquelles seront assujettis les membres de la Gendarmerie, doivent paraître à la fin de 1991 et prendront la forme d'ordres permanents du commissaire, conformément à l'article 69 du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*[1] du gouvernement fédéral. Ce n'est là que le plus récent exemple de la "réaction en chaîne"[2] à laquelle nous assistons depuis une vingtaine d'années -- dans l'administration publique, dans les entreprises et dans les services policiers -- sur le plan de l'élaboration de politiques officielles de déontologie. Il ne s'agit cependant pas d'une vogue purement passagère. D'aucuns considèrent la promotion de l'éthique comme le défi des années 90[3], et les employeurs sont sans cesse à l'affût de nouvelles solutions susceptibles d'assurer la réalisation du but énoncé dans le code d'éthique d'une entreprise[4].

> Les employés ne doivent pas se contenter de ne pas enfreindre la loi. Ils doivent agir de telle sorte que leur conduite ne puisse jamais être mise en cause, même si des circonstances exigent qu'elle soit scrutée à la loupe.

Ce défi revêt une importance particulière pour les services policiers. Compte tenu du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les agents de police, dans des situations où une surveillance directe est presque impossible, il peut y avoir tous les jours des occasions de manquer d'intégrité[5]. L'évitement des conflits d'intérêts est l'un des plus importants aspects de l'éthique, et la plupart des codes de déontologie visent ce but. On peut citer, à ce propos, l'extrait d'un rapport préparé pour la commission de police de la Colombie-Britannique, à la suite d'une allégation de conflit d'intérêts[6] :

> Des conflits d'intérêts peuvent survenir dans presque toutes les situations où le policier peut se trouver. Il faut définir clairement les situations où les biens personnels, les affaires ou les intérêts du policier le mettent en conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel, compte tenu des fonctions et des responsabilités du service dont il relève ou des situations qui pourraient influencer son jugement. Il faut donc absolument énoncer une définition claire et succincte, pour que les limites des activités et de la conduite permises soient bien tracées.

Cependant, toute personne a de nombreux intérêts, dont beaucoup peuvent donner lieu à des conflits dans certaines situations. La façon dont chacun réagit, dans ces situations, dépend de l'importance qu'il accorde à ses obligations face à son employeur, à sa profession et à l'ensemble de la société[7]. C'est cette fluidité du rapport entre les intérêts personnels et les fonctions publiques qui rend la notion de conflits d'intérêts difficile à définir avec précision.

Beaucoup de définitions différentes du conflit d'intérêts ont été proposées. Quelle que soit la formulation utilisée, l'intention générale est habituellement très semblable. Voici quelques définitions :

> [...] toute situation dans laquelle un employé peut sembler retirer un avantage personnel indu de son poste au sein de la compagnie, ou dans laquelle les intérêts de l'employé peuvent être incompatibles avec ceux de la compagnie[8].
>
> [...] lorsque le parlementaire, son conjoint, ou les personnes à leur charge détiennent des intérêts privés appréciables non autorisés grâce auxquels le parlementaire, du fait même de ses fonctions, pourra se trouver en mesure d'obtenir des avantages, directs ou indirects[9].
>
> [...] toute situation où il serait en conflits d'intérêts de nature à compromettre son impartialité dans l'accomplissement de ses fonctions ou de nature à affecter défavorablement son jugement et sa loyauté[10].
>
> [...] situation dans laquelle un fonctionnaire a des intérêts financiers suffisants pour l'influencer ou sembler l'influencer, dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités publiques[11].

Comme on le verra sans peine, ces définitions ne sont pas assez détaillées ou précises pour pouvoir être appliquées à des cas particuliers.

Chapitre II

ANATOMIE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

2.1 Types de conflits

On a souvent tenté de classer les conflits d'intérêts dans différentes catégories, afin de déterminer lesquels sont évitables et lesquels sont tolérables. La Commission Parker a réparti les conflits d'intérêts en trois catégories, et sa classification est assez acceptée depuis[12]. Ainsi, un conflit d'intérêts "réel" est "une situation dans laquelle [...] a connaissance d'un intérêt pécuniaire privé suffisant pour influer sur l'exercice de ses fonctions et responsabilités officielles"[13]. Le conflit d'intérêts "potentiel", quant à lui, fait intervenir la notion de prévisibilité : lorsqu'une personne peut prévoir qu'un intérêt privé risque d'influencer un jour l'exercice de ses fonctions, bien que cela ne se soit pas encore produit, elle se trouve dans un conflit d'intérêts potentiel. Enfin, il y a «apparence de conflit» "lorsqu'il y a de la part d'une personne raisonnablement bien informée, une crainte raisonnable de conflits d'intérêts"[14].

Qu'il s'agisse d'un conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent, la situation peut être inacceptable[15]. Dans le document intitulé *Les conflits d'intérêts : Règles applicables aux législateurs fédéraux*[16], on définit quatre types de conflits d'intérêts, en précisant lesquels sont inacceptables. Le premier, le "conflit inhérent", et donc inévitable, découle des intérêts que le parlementaire a, comme toute autre personne, à titre de membre de la société, par exemple à titre de parent ou de propriétaire. Le deuxième type de conflits d'intérêts tient à la fonction de représentation qu'assument les parlementaires, qui doivent défendre les intérêts de leurs électeurs; il s'agit d'un type spécialisé et inévitable de conflits d'intérêts. Viennent ensuite les "conflits personnels nécessaires", qui correspondent à la troisième catégorie; ces conflits découlent de la nécessité pour les législateurs de pouvoir mener une vie normale et satisfaisante. L'auteur du document range notamment dans cette catégorie les placements personnels, les entreprises familiales et des intérêts professionnels, qui entraînent eux aussi des conflits jugés inévitables. Enfin, il reste une catégorie de conflits

d'intérêts évitables, ceux que vise le règlement. Ces conflits tiennent à "des intérêts économiques personnels n'entrant pas dans les catégories susmentionnées et qui ont des répercussiosn notables sur l'indépendance des législateurs"[17].

Cependant, cette typologie n'est pas tout à fait satisfaisante, pas plus que les autres classifications ou définitions que l'on trouve dans les codes officiels traitant des conflits d'intérêts. Le problème tient à ce que les conflits d'intérêts prennent une infinité de formes[18]. Certains ont avancé que le domaine des conflits d'intérêts "pourrait bien s'avérer réfractaire à toute réglementation"[19]. Voici les propos d'un arbitre à ce sujet[20]:

> Il est loin d'être facile de recenser les situations qui peuvent constituer des conflits d'intérêts, car l'existence d'un tel conflit peut dépendre de questions de fait, notamment le travail d'un fonctionnaire donné et l'importance de ses rapports avec une personne ne travaillant pas pour le gouvernement.

Bien qu'il soit difficile de définir le conflit d'intérêts, la plupart des codes de déontologie tentent néanmoins de le faire. L'application de ces définitions à des cas individuels est un problème autrement plus difficile, qui exige une analyse beaucoup plus détaillée des intérêts en jeu.

2.2 Types d'intérêts

Les intérêts en question sont les intérêts personnels de l'employé qui risquent de compromettre l'exécution correcte et impartiale de ses fonctions et responsabilités. On peut considérer que l'intérêt personnel de l'employé met celui-ci en conflit d'intérêts lorsqu'il[21] :

> [...] serait vraisemblablement préjudiciable au jugement d'un employé et à sa loyauté envers son employeur ou celui que l'employé pourrait être tenté de préférer aux intérêts de l'employeur.

Pour définir la portée d'un intérêt personnel, il faut tout d'abord déterminer si cet intérêt est véritablement personnel ou privé; il s'agit de savoir si l'intérêt diffère des intérêts de la population en général[22]. Si la personne a un intérêt à titre de contribuable, qu'il partage avec les autres contribuables, cet intérêt ne diffère pas des intérêts de la population en général[23]. Le rapport *Aird*, paru en 1986, recommande que l'on exempte des règles officielles relatives aux conflits d'intérêts ceux qui découlent de "la communauté d'intérêts"[24].

La question suivante qui se pose est celle de savoir si les règlements devraient s'appliquer uniquement aux intérêts de nature pécuniaire. Par exemple, le *Livre vert sur les conflits d'intérêts*[25] définit ainsi le conflit d'intérêts[26] :

> [...] situation dans laquelle un parlementaire a un intérêt personnel pécuniaire et privé suffisant pour influer ou paraître influer sur l'exercice de ses fonctions et attributions publiques.

On justifie habituellement cette définition du conflit d'intérêts restreinte aux intérêts pécuniaires par la difficulté que poserait toute tentative de cerner ou de réglementer d'autres motivations[27], notamment d'ordre familial, religieux, politique, institutionnel, ethnique ou sexuel. Pourtant, n'importe laquelle de ces motivations pourrait également placer une personne dans une position incompatible avec ses fonctions et responsabilités. Certains ont donc soutenu que la définition devrait englober toute situation où l'intérêt public et l'intérêt personnel (quel qu'il soit) s'opposent[28].

Pour qu'il y ait conflit d'intérêts, est-ce que la personne doit avoir un intérêt personnel direct ou, au contraire, un intérêt indirect est-il suffisant pour justifier un examen de la situation ? Un intérêt direct suppose la possibilité d'un avantage (pécuniaire ou autre) dont bénéficierait directement la personne en conflit d'intérêts. Un intérêt indirect suppose qu'une autre personne, avec laquelle l'individu entretient des relations, profite directement d'un avantage. Par exemple, en vertu de la *Loi de 1983 sur les conflits*

d'intérêts municipaux[29] de l'Ontario, tout membre d'un conseil municipal a un intérêt pécuniaire direct dans une affaire si ce membre, directement ou par personne interposée (parent, époux ou enfant):

- est actionnaire, administrateur ou dirigeant d'une société fermée,
- détient des intérêts majoritaires dans une société ouverte,
- est administrateur ou dirigeant d'une entreprise publique ou privée,
- est membre d'un organisme,
- est l'associé d'une personne,
- est l'employé d'une personne ou d'un organisme,

qui a un intérêt pécuniaire dans l'affaire.

En l'absence d'une définition aussi précise, on peut déterminer l'existence d'un intérêt indirect en se fondant sur le critère de l'éloignement. L'exemple suivant illustre bien cependant les difficultés que pose l'application de ce critère. La Cour d'appel de l'Alberta a statué que la prolongation de la conduite d'eau de la ville jusqu'à la terre du père d'un conseiller municipal ayant voté sur cette prolongation ne profitait pas indûment à ce conseiller[30]:

> [...] il n'est pas raisonnable de conclure de la simple hypothèse que l'appelant pourrait bénéficier de l'augmentation de la valeur de la propriété foncière de son père, que l'appelant avait "un intérêt pécuniaire direct ou indirect" dans la prolongation de la conduite d'eau jusqu'à cet endroit. Conclure le contraire équivaudrait à juger qu'un conseiller ne pourrait jamais voter sur une affaire touchant la terre de son père.

Cependant, dans des jugements subséquents, la Cour d'appel de l'Alberta semble avoir tiré des conclusions contraires[31]. Dans un cas où un conseiller municipal avait travaillé pour un soumissionnaire (travail pour lequel il n'avait pas encore été entièrement payé), la Cour a jugé que les rapports entre le

conseiller et le soumissionnaire étaient si récents et si étroits qu'on pouvait raisonnablement craindre que le conseiller ait été porté à voter comme il l'avait fait pour des motifs d'ordre pécuniaire[32].

Si l'intérêt personnel est si lointain qu'il ne peut pas raisonnablement influencer le comportement de la personne, on ne doit pas juger qu'il y a conflit d'intérêts. D'aucuns reprochent à certains règlements sur les conflits d'intérêts de ne pas exempter les intérêts négligeables[33]. Une règle *de minimis* permettrait de distinguer les intérêts sans conséquence de ceux qui peuvent engendrer un conflit d'intérêts. On peut citer, à titre d'exemple, le cas d'une personne qui possédait des actions de Bell Canada. Comme cette société émet des centaines de millions d'actions, il semble peu probable que le fait de détenir dix actions puisse influencer ou sembler influencer l'exercice des fonctions de l'intéressée, relativement à Bell Canada[34].

En revanche, les intérêts dans des sociétés fermées soulèvent d'autres considérations, même s'ils sont détenus par un membre de la famille de l'employé. Dans un rapport de 1986 sur des allégations de conflit d'intérêts impliquant un ministre de l'Ontario, on a examiné différentes définitions du mot "intérêt" dans de telles circonstances. Selon les auteurs du rapport, pour qu'un conflit d'intérêts inacceptable existe, il faut que les conditions suivantes soient réunies[35]:

> a) Le Ministre ou un membre de sa famille était en relations avec l'entreprise privée ontarienne en cause.
>
> b) Ces relations ne se limitaient pas à une simple association passive - par exemple le fait de soutenir ou de promouvoir l'entreprise ou son produit - et comportaient des interventions actives, fondées sur une obligation juridique ou semblable.
>
> c) Par leur nature et leur ampleur, les relations du Ministre avec ladite entreprise contribuaient de façon appréciable aux affaires et aux perspectives de l'entreprise.
>
> d) Tout marché conclu entre ladite entreprise et le gouvernement de l'Ontario améliorait -ou était susceptible d'améliorer - directement ou indirectement, la situation ou le sort du Ministre.

En somme, il est facile de dégager un large consensus sur le principe général que tout employé appelé à servir l'intérêt public:

> [...] ne devrait servir qu'un maître et ne devrait jamais se mettre dans une situation où il pourrait même être tenté de préférer ses propres intérêts ou ceux d'une autre personne à ceux de la population qu'il a pour fonction de servir. Ces exigences constituent l'essence même des doctrines selon lesquelles il devrait éviter une situation de partialité apparente aussi bien qu'une partialité réelle [...][36].

D'après d'autres formulations du même principe, on doit: intervenir uniquement à l'égard d'affaires dans lesquelles on n'a pas d'intérêt financier personnel[37]; éviter les activités qui risquent de laisser croire que l'on se sert de sa position publique pour son profit personnel[38]; séparer ses intérêts privés de l'intérêt public[39]; en cas de conflit, toujours privilégier l'intérêt public[40]. Les difficultés se posent quand on essaie d'appliquer ces principes généraux à des cas précis. Ainsi, pour reprendre une idée énoncée dans le code d'éthique d'une entreprise:

> [...] il est peu probable que vous trouviez dans des lignes de conduite publiées des réponses définitives à beaucoup des questions que vous vous posez[41].

Chapitre III

POURQUOI DES RÈGLEMENTS SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS?

Le principal but pour lequel on règlemente les conflits d'intérêts est de préserver, tant en réalité qu'en apparence, une norme élevée d'éthique[42]. On vise cependant aussi un deuxième but, qui n'est pas négligeable: l'efficacité. Tout comme les employeurs du secteur privé et les organisations de services du secteur public, les services policiers ont intérêt à être efficaces et à répondre aux besoins du public. Leur légitimité dépend de l'autonomie de la police, aux yeux du public, face à toute pression partisane ou intéressée[43].

Tout manquement au principe de l'impartialité, qu'il soit réel ou apparent, mine la confiance du public. Si, aux yeux de la population, des intérêts privés semblent prendre le pas sur l'intérêt public, il en résulte de l'incertitude et du mécontentement, tandis que la coopération et le respect s'estompent. L'apparence d'un conflit d'intérêts peut d'ailleurs faire autant de tort qu'un conflit réel. Des règles d'éthique strictes sont donc indispensables aussi bien pour la réputation d'intégrité d'un service policier que pour son efficacité, qu'une bonne réputation rehausse.

Les conflits d'intérêts n'ébranlent pas seulement la confiance du public, mais également celle de l'employeur, qui peut alors douter de l'impartialité de son employé. Qui plus est, pour que le moral soit bon, les employés doivent croire en l'honnêteté et l'intégrité de leurs collègues[44]. Par conséquent, les situations qui engendrent un conflit d'intérêts peuvent compromettre l'efficacité du service, parce qu'elles:

1. Minent la confiance du public envers le service policier.
2. Nuisent au rendement de l'employé.
3. Entravent le fonctionnement normal du service policier.
4. Perturbent l'harmonie et la discipline du milieu de travail[45].

Ainsi, la réglementation des conflits d'intérêts se justifie tant par des principes d'éthique que par la nécessité d'une efficacité maximale.

Chapitre IV

LA NORME D'ÉTHIQUE

Au cours des dernières décennies, on a commencé à mettre l'accent moins sur la corruption ou la fraude (conflits d'intérêts criminels) que sur des problèmes plus subtils et complexes tenant à la séparation de l'intérêt public et de l'intérêt privé (conflits d'intérêts non criminels)[46]. Les dispositions du *Code criminel* relatives aux conflits d'intérêts figurent dans les articles généraux sur la corruption, englobant la corruption de fonctionnaires, la fraude, l'abus de confiance et le fait d'acheter, de vendre ou d'influencer des nominations ou des charges[47]. Dans ces cas, le fait de privilégier des intérêts privés suppose une intention criminelle et a invariablement un effet direct et catastrophique sur la relation de travail, particulièrement pour les membres d'un service policier. Cependant, le présent document porte essentiellement sur les conflits d'intérêts non criminels, qui sont prohibés pour des raisons d'éthique et d'efficacité et qui entraînent l'imposition de sanctions à des employés.

4.1 Dans le secteur privé

Milieu non-syndiqué

Dans les entreprises du secteur privé, les employés non syndiqués sont assujettis aux principes de la *common law* de l'employeur et de l'employé. La norme de conduite que les employés doivent respecter est exprimée dans le jugement *Pearce*[48]:

> [...] quand une personne a accepté la position d'employé, si elle fait quelque chose d'incompatible avec l'exécution loyale et correcte de ses devoirs envers son employeur, l'employeur a le droit de la congédier. La relation employeur-employé implique nécessairement que l'employé doit être en position de remplir ses fonctions dûment et loyalement et que si, par ses propres actes, il s'empêche de le faire, l'employeur peut le congédier [...].

Une des conditions fondamentales de la relation d'emploi est que l'employé n'agisse que dans l'intérêt de son employeur.

À cause de la norme de conduite à laquelle ils sont astreints, les employés ne peuvent compromettre la confiance qu'a l'employeur dans leur capacité de bien remplir leurs fonctions. En *common law*, il existe un devoir de loyauté implicite dans chaque contrat d'emploi[49], en vertu duquel l'employé s'engage à faire preuve de bonne foi et de loyauté envers son employeur[50]. Bien qu'on sache peu de choses sur l'origine de cette obligation de loyauté, on s'entend normalement pour dire qu'elle existe[51].

Les employés dont on estime qu'ils ont des obligations de confiance sont astreints à des règles de conduite encore plus strictes[52]. Le rapport de confiance -- ou rapport fiduciaire -- suppose l'imposition de normes de conduite acceptables à l'une des parties, dans l'intérêt de l'autre, quand la première a la responsabilité de préserver les intérêts de la seconde[53]. L'obligation de confiance exige que l'employé fasse toujours passer l'intérêt de son employeur avant le sien. En *common law*, la relation d'emploi est "une relation de confiance qui suppose la loyauté, la bonne foi et l'évitement des conflits entre le travail et l'intérêt personnel"[54]. Bien qu'en principe, tous les employés soient des fiduciaires[55], les obligations des fonctionnaires, des directeurs et des cadres supérieurs sont définies beaucoup plus clairement et peuvent même subsister après la fin de l'emploi[56]. Pour les autres employés, les obligations sont souvent proportionnelles à l'autorité indépendante qu'ils exercent[57].

Milieu syndiqué

L'employeur qui désire réglementer la conduite d'employés syndiqués doit le faire dans le cadre de la convention collective. Les conditions d'une convention collective sont acceptées et par l'employeur et par l'employé; par conséquent, elles l'emportent normalement sur les principes de la *common law*. Bien que l'employeur puisse imposer unilatéralement des règlements, soit en invoquant une disposition qui établit expressément la prérogative patronale, soit en exerçant ses pouvoirs de gestion inhérents, toute mesure

unilatérale doit être conforme à la convention collective et peut être soumise à un arbitre qui l'examinera à la lumière de principes bien établis[58]. Des arbitres ont cependant jugé qu'il n'est pas nécessaire d'énoncer expressément l'obligation fondamentale de la loyauté pour pouvoir exiger des employés qu'ils la remplissent[59]. Par conséquent, l'interdiction des conflits d'intérêts est censée être un des fondements de la relation employeur-employé, même si l'employeur n'a pas de politique écrite à ce chapitre[60].

Néanmoins, le recours à un code d'éthique écrit trouve de plus en plus d'adeptes dans le secteur privé, que les employés soient syndiqués ou non. Selon un rapport récent du *Conference Board*, la proportion des entreprises américaines dotées d'un code d'éthique (ou d'un énoncé de politique analogue) a grimpé de 40 % à 85 %, de 1964 à 1987[61].

4.2 Dans le secteur public

La conduite des employés du secteur public peut être réglementée de façon plus stricte que dans le secteur privé. Les fonctionnaires doivent, eux aussi, faire preuve de loyauté envers leur employeur, le gouvernement[62], mais celui-ci a des responsabilités vis-à-vis du grand public. Par conséquent, non seulement l'employeur doit-il avoir l'assurance que le fonctionnaire est en mesure de bien remplir ses obligations publiques, mais, en outre, la population doit être assurée de l'impartialité tant réelle qu'apparente des fonctionnaires[63].

La raison d'être de cette exigence est évidente: tous les gens veulent un traitement égal et juste. Le principe de l'impartialité découle aussi bien de la règle de droit que du principe de l'égalité sociale[64]. Selon la règle de droit, les titulaires de charge publique ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont conférés par des lois dûment approuvées par une assemblée législative représentative et appliquées uniformément à tous[65]. Ce principe s'est vu renforcé au cours des dernières décennies par une plus

grande volonté d'égalité sociale et par des revendications dans ce sens émanant de citoyens qui exigent plus que le simple respect de la lettre de la loi.

Les titulaires de charge publique sont des fiduciaires, qui ont avec la population qu'ils servent une relation de confiance. Par conséquent, leur conduite est plus réglementée que celle d'un citoyen ordinaire. Par exemple, pour les employés de l'État, le droit de s'adonner à des activités politiques est souvent limité[66]. La neutralité politique:

> [...] est une convention constitutionnelle selon laquelle les fonctionnaires doivent éviter toute activité susceptible de compromettre, ou de sembler compromettre, leur impartialité politique ou celle de la fonction publique[67].

Des gouvernements fédéraux successifs ont reconnu l'importance de préserver la confiance du public à l'égard du gouvernement:

> [...] l'obligation de remplir ses responsabilités officielles d'une façon objective et désintéressée est au coeur même de notre système gouvernemental[68].
>
> [...] pour fonctionner efficacement, le gouvernement et la fonction publique d'un pays démocratique doivent avoir la confiance de la population qu'ils servent[69].

Cependant, les directives qui n'ont pas force de loi, véhicules traditionnels de l'affirmation de ces principes, ne sont pas perçues comme des instruments permettant de réglementer efficacement les conflits d'intérêts; c'est pourquoi les demandes de dispositions législatives se sont multipliées[70]. Par conséquent, les mesures législatives énonçant les règles de conduite que doivent suivre les titulaires de charges publiques sont donc devenues plus courantes[71]. En revanche, la conduite des fonctionnaires est encore de nos jours plus souvent réglementée par des lignes directrices, des directives ou des mesures complémentaires visant à assurer le respect des normes[72].

Parmi les textes qui réglementent les conflits d'intérêts dans le secteur public figurent les dispositions législatives, les lignes directrices et les directives complémentaires et administratives adoptées au niveau fédéral, provincial et municipal. On en trouve les premiers exemples dans les lois et règlements visant à protéger l'indépendance des législateurs[73]. On trouve encore aujourd'hui, dans la *Loi sur le parlement du Canada*[74] et dans diverses lois sur les assemblées législatives, des dispositions interdisant les conflits d'intérêts. Cependant, on a privilégié, depuis quelque temps, des lois précises adoptées expressément pour prévenir les conflits d'intérêts.

Le gouvernement fédéral ne s'est pas encore doté d'une loi sur les conflits d'intérêts. Un *projet de loi* de ce genre, le *projet de loi C-46, Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires*[75], a franchi l'étape de la première lecture à la Chambre des communes, mais semble maintenant relégué aux oubliettes. En 1985, rejetant des recommandations persistantes en faveur de documents ayant force de loi sur les conflits d'intérêts, le gouvernement a présenté un code sans caractère législatif, le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*[76]. Un document parallèle à l'intention des fonctionnaires a également vu le jour[77].

Dans la plupart des provinces, des lois sur les conflits d'intérêts sont en vigueur depuis un certain temps[78]. Toutes ces lois règlementent la conduite des "élus". Les obligations des fonctionnaires, elles, sont décrites dans des lois sur la fonction publique ou des lignes directrices comme les *Standards of Conduct Guidelines for Public Servants*[79] de la Colombie-Britannique, adoptées en 1987, ou le *Code of Conduct and Ethics for the Public Service of Alberta*[80].

Les ministères décrètent souvent des mesures d'observation supplémentaires pour tenir compte de circonstances particulières. Par exemple, le *Code* fédéral interdit aux fonctionnaires de se livrer, en dehors de leurs heures de travail, à des activités qui les mettent en conflits d'intérêts, mais sans préciser lesquelles.

Dans les mesures d'observation supplémentaires édictées par Revenu Canada[81], on décrit plusieurs activités pour illustrer les situations les plus susceptibles de créer un conflit d'intérêts.

Des lois sur les conflits d'intérêts au niveau municipal, comme celles de la Nouvelle-Écosse[82], de l'Ontario[83] et du Manitoba[84], règlementent également la conduite des "élus" plutôt que celle des fonctionnaires municipaux. Les municipalités ont cependant commencé à élaborer des codes de conduite pour leurs employés afin de prévenir les conflits d'intérêts[85]. À l'instar des ministères, les municipalités recourent à des directives sur la politique administrative pour édicter une ligne de conduite en ce qui concerne les conflits d'intérêts[86].

4.3 Dans la police

Il est tout à fait légitime que les services policiers imposent à leurs membres les normes d'éthique les plus strictes, en raison des exigences du travail policier. Compte tenu de la nature délicate, tant sur le plan social que sur le plan politique, du maintien de l'ordre public, les policiers doivent être impartiaux, honnêtes et dignes de confiance[87]. Cette obligation d'impartialité provient de diverses sources. Si les agents de police ont un devoir de loyauté et de fidélité envers leur employeur officiel[88], c'est-à-dire le conseil, la municipalité ou le gouvernement qui les paie, leurs fonctions sont définies par des lois et non par le conseil municipal qui les embauche[89].

Un emploi dans la police ne suppose pas un rapport ordinaire d'employeur à employé; le policier est plutôt considéré comme le titulaire d'une charge[90]. Voici la formulation type de ce principe:

> [...] il existe une différence fondamentale entre le rapport privé qui lie un employé à son employeur et celui qui existe entre le titulaire d'une charge publique et l'État qu'il est censé servir. Le policier se range dans cette dernière catégorie. Il est investi de pouvoirs propres, non délégués, qu'il exerce à sa discrétion, en vertu de sa charge ; c'est un agent ministériel qui exerce des droits prévus par la loi indépendamment de

> son contrat. Cette différence essentielle est confirmée par le fait que ses rapports avec le gouvernement ne sont pas décrits de façon courante comme des rapports d'employeur à employé[91].

Par conséquent, l'obligation d'impartialité inhérente à la charge d'agent de police découle de la loi même. Le principe de l'indépendance de la police repose sur l'idée que les policiers ne doivent servir que la loi[92]. Ils ne doivent pas accorder de traitement de faveur à quiconque lorsqu'ils exercent leurs fonctions et font respecter la loi. Leur présence est une ressource sociale qui doit être répartie en fonction des besoins et non des intérêts personnels[93].

De plus, les policiers considèrent depuis longtemps leur travail comme une profession[94]. Or, les professionnels sont généralement décrits comme des personnes qui offrent un service au public, qui sont compétentes et qui font preuve d'intégrité dans leur travail[95]. Il y a donc un élément d'auto-réglementation de leur conduite, fondée soit sur les principes de l'individu, soit sur les attentes de ses pairs.

Bien que l'obligation d'impartialité des personnes chargées de faire respecter la loi soit évidente, on l'a néanmoins qualifiée de "mandat impossible"[96]. Le manque d'information, de temps et de ressources rend l'impartialité absolue difficile sinon impossible. Si on a jugé nécessaire d'accorder des pouvoirs discrétionnaires aux policiers, c'est parce qu'on a reconnu l'existence d'un fossé entre "les obligations (d'impartialité) idéales qui incombent aux policiers et les décisions réelles (et partiales) qu'ils prennent chaque jour"[97]. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de la police comporte deux volets. Le premier, plus vaste, a trait aux conséquences distributives pour l'ensemble de la société; il s'agit d'une question d'ordre social qui touche la répartition des ressources. Le deuxième correspond aux règlements sur les conflits d'intérêts qui visent, eux, l'exercice individuel du pouvoir discrétionnaire, afin d'assurer que chaque agent de police applique la loi avec impartialité.

C'est généralement dans le cadre d'une loi, et notamment d'une loi provinciale sur la police[98], que la conduite policière est réglementée. Des codes de déontologie font souvent partie des règlements généraux adoptés en vertu de telles lois[99], qui autorisent parfois aussi les services policiers à édicter leurs propres règlements sur les conflits d'intérêts[100], sous la forme d'ordres permanents ou de manuels de politiques et procédures. Les codes disciplinaires font de toute dérogation à ces politiques ou procédures une infraction. Enfin, il existe aussi, dans certains cas, des règlements d'application, notamment les règlements de la fonction publique ou les statuts municipaux, qui encadrent la conduite des policiers[101].

Chapitre V

LA CONCEPTION DE CODES D'ÉTHIQUE TRAITANT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS[102]

> Si les hommes étaient des anges, aucun gouvernement ne serait nécessaire. Si des anges gouvernaient les hommes, aucun mécanisme de contrôle externe ni interne du gouvernement ne serait nécessaire. Or, l'immense difficulté que pose la création d'un gouvernement devant régir des hommes et être administré par des hommes, est la suivante: il faut d'abord rendre le gouvernement capable de contrôler les gouvernés, et il faut ensuite l'obliger à se contrôler lui-même[103].

On peut définir par divers moyens des normes d'éthique élevées: règles non écrites, serments d'entrée en fonction, directives, codes de déontologie, régimes statutaires ou commissions de déontologie. Bien que la formulation expresse de règles étayées de sanctions disciplinaires soit le mécanisme le plus évident que l'on puisse utiliser pour contrôler et orienter le comportement, ce n'est pas le seul moyen. L'encadrement, la socialisation, la formation, la sensibilisation, les récompenses et les inspections ne sont que quelques-uns des autres mécanismes possibles[104].

L'importance de la culture et des valeurs dans l'orientation du comportement des employés est de plus en plus connue[105]. Les agencements de règles, notamment les codes de déontologie, sont généralement des litanies d'interdictions. Ces codes n'incitent pas leurs destinataires à se conduire d'une façon éthique ; on leur a souvent reproché, au contraire, d'encourager les employés à chercher des échappatoires ou à contourner les règles[106]. Cependant, même lorsqu'elles sont de nature incitative, les règles ne peuvent éliminer la recherche de l'intérêt personnel; elles ne font qu'aider les personnes qui souhaitent se comporter d'une façon intègre[107]. Par conséquent, même s'il faut continuer à mettre l'accent sur la conduite individuelle, il importe de faire une plus large place aux idéaux qui conditionnent le comportement individuel et qui caractérisent l'organisation. Un programme de formation axé sur la sensibilisation à la déontologie, la participation active des superviseurs de tous les niveaux et un règlement

formulé sur un ton positif, sont autant d'ingrédients importants à la création d'un climat susceptible de favoriser le respect des règles d'intégrité les plus strictes.

Néanmoins, des règles écrites fournissent aux employés une norme objective et à la direction un outil d'évaluation du rendement. Aussi pour être efficace, tout programme de déontologie devrait-il comporter à la fois une tentative concertée d'énoncer les valeurs de l'organisation et un code de déontologie bien écrit[108]. De ces deux moyens, le code de déontologie est actuellement le principal instrument utilisé pour prévenir les conflits d'intérêts.

Toutefois, les problèmes de définition décrits plus haut entravent l'élaboration d'un tel code[109]. Ce code devrait être aussi précis que possible, de manière à ce que les employés puissent aligner leur conduite en conséquence, mais il est difficile "de prévoir toutes les formes répréhensibles de conduite que peut concevoir l'imagination de l'être humain"[110]. Comme l'existence d'un conflit d'intérêts dépend des faits et des circonstances de chaque cas, les codes créés pour prévenir les conflits d'intérêts devraient laisser une certaine marge de manoeuvre administrative et être appliqués sur une base fonctionnelle, c'est-à-dire sur la base de la fonction. "Par "fonctionnelle", nous entendons que la portée et la teneur des règles de procédure seraient liées à la catégorie et à la classification des titulaires de charges publiques [...]"[111]. Cette "fonctionnalité" serait renforcée par une approche plus discursive, et notamment par l'adoption d'un code à plusieurs niveaux dans lequel la déclaration générale serait complétée par des exemples illustrant les cas problèmes[112].

Une autre mise en garde s'impose au sujet de la conception de codes visant à prévenir les conflits d'intérêts: il faut à tout prix éviter de laisser entendre que les employés sont indignes de confiance. Certains estimeront qu'un code écrit est superflu, puisqu'ils sont tout à fait conscients de la conduite qu'on attend d'eux[113]. Pour reprendre les paroles d'un observateur anonyme:

> [...] dans n'importe quel groupe, l'éthique puise son origine dans la tradition et dans la fierté de la profession qu'on exerce. Cependant, si on humilie ce groupe, si on le soumet sans cesse à des contraintes et à une surveillance, si on refuse de lui faire confiance [...], on détruit toute possibilité d'instaurer un code d'éthique efficace[114].

Par conséquent, pour en maximiser l'efficacité, les employeurs doivent prendre soin de concevoir un code qui amènera les employés à se conformer volontairement à des principes d'éthique et éviter les sous-entendus accusateurs.

Les codes d'éthique comprennent généralement une partie ou la totalité des éléments suivants: credo, définitions, raisons d'être, règles, lignes directrices, exemples donnés à titre d'illustration[115]. Le credo doit énoncer la philosophie et les principes fondamentaux de l'organisation: il a pour fonction d'exprimer des attentes et des mises en garde[116]. Les définitions assurent que tous s'entendent sur le sens des termes importants, alors que la raison d'être précise l'objectif visé par la réglementation sur les conflits d'intérêts. Après une telle introduction, la structure réglementaire sera plus facile à comprendre, et la conformité des employés, pleinement informés, plus facile à obtenir[117].

Les résultats seront d'autant meilleurs qu'on aura bien expliqué les notions énoncées dans les règles. Les lignes directrices aident les employés à prendre des décisions dans des cas où il est impossible d'établir une règle globale, et des exemples peuvent illustrer l'application concrète des règles.

5.1 Dans le secteur privé

Le code de déontologie mis au point par la Banque Royale du Canada est un bon exemple d'un code qui débute par la présentation des objectifs de l'entreprise et des principes de base dont elle s'inspire dans la conduite de ses affaires[118].

- Offrir une valeur réelle - c'est-à-dire contribuer et non exploiter.
- Traiter équitablement et honnêtement avec les individus et les institutions.
- Reconnaître et respecter les droits, la personnalité et la dignité de chaque individu.
- Se conduire en citoyen responsable.
- Se tenir à l'avant-garde et chercher à exceller dans toute entreprise.

Une enquête réalisée en 1987 auprès de 2 000 entreprises américaines a révélé que 64 % d'entre elles avaient formulé leur propre credo, dans lequel elles exprimaient leur philosophie. D'après certains, il s'agirait là du plus ancien genre de code d'éthique[119].

La plupart des codes d'éthique d'entreprises renferment une définition du conflit d'intérêts. Selon la définition d'Algoma, il y a conflit d'intérêts:

> [...] quand un employé a un intérêt personnel, direct ou indirect, qui le lie à un fournisseur, à un client ou à un concurrent de l'entreprise; ou quand un employé exerce un autre emploi ou participe à une autre organisation, alors que cela risque de nuire à l'exercice de ses fonctions normales ou à son efficacité au travail[120].

Les définitions contenues dans les codes d'éthique d'entreprises traduisent une interprétation générale du conflit d'intérêts, qui englobe les conflits de responsabilités et les répercussions des autres activités de l'employé sur son énergie et sur son temps. La raison d'être du code est souvent combinée à la définition. Par exemple, la société Algoma demande à ses employés d'éviter tout intérêt ou toute activité qui porterait préjudice à l'entreprise en privant l'employé du temps ou de l'attention nécessaire à la bonne exécution de son travail[121]. En revanche, la définition de Bell Canada est centrée sur la nécessité de faire preuve d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions; il y a conflit d'intérêts quand:

> [...] un employé possède un intérêt direct ou indirect, ou entretient des rapports avec une personne étrangère à la compagnie ou avec une personne qui occupe un poste lui permettant d'influencer les actes de personnes étrangères à la compagnie, si cet intérêt ou ces relations sont susceptibles de rendre l'employé partial à l'endroit d'une personne étrangère à la compagnie pour des raisons personnelles, de compromettre

> l'objectivité de son jugement au moment de prendre une décision, ou encore d'affaiblir sa volonté de servir uniquement les intérêts de la compagnie[122].

Dans beaucoup de cas, les codes d'éthique d'entreprises donnent un sens plus large au mot "intérêt" que la plupart des codes en vigueur dans le secteur public; ils le définissent, par exemple, comme "tout intérêt ou rapport direct ou indirect de nature commerciale, financière ou autre"[123]. Certains codes font mention de tout intérêt qui nuit à l'impartialité de l'employé, sans donner de définition plus précise. Pour certains employeurs, les intérêts comprennent aussi ceux des membres de la famille. C'est le cas d'une entreprise qui:

> [...] tout en reconnaissant que chaque membre de la famille peut avoir ses intérêts propres, qui sont indépendants de la volonté de l'employé, s'attend néanmoins à ce que ces principes s'appliquent, dans une mesure raisonnable, aux membres de la famille immédiate[124].

Bell Canada reconnaît que tous ses employés ont beaucoup de relations et d'intérêts différents, et qu'il "peut se présenter des situations où ces intérêts empiètent les uns sur les autres"[125].

Différentes méthodes sont utilisées pour aider les employés à percevoir les conflits d'intérêts. La société Loblaws applique une règle empirique fondée sur l'embarras que la situation risquerait de causer à l'employé, à quelqu'un d'autre ou à l'entreprise, si elle était révélée au public[126]. La société Pepsico dresse une liste de questions que les employés doivent se poser[127]. S'ils ne peuvent répondre par la négative à toutes les questions, ils doivent discuter de leur situation avec leur supérieur. D'habitude, les codes donnent de nombreux exemples de conflits d'intérêts, parce que des scénarios réels facilitent généralement l'interprétation de règles et de lignes directrices détaillées.

La typologie mise au point par le *Center for Corporate Social Performance and Ethics*[128] énumère les catégories de conflits d'intérêts qui peuvent exister dans le secteur privé. Les conflits d'intérêts sont regroupés en fonction de l'intérêt de l'employeur auquel ils risquent de nuire:

1. L'entreprise: Si l'employé a un autre emploi, celui-ci risque d'empiéter sur son temps de travail ou de miner son rendement au travail.

2. Relations publiques: l'utilisation de fonds ou d'installations appartenant à l'entreprise pour soutenir des partis politiques ou des candidats peut créer un conflit d'intérêts réel ou potentiel.

3. Relations entre les employés: Si un salarié accepte d'un fournisseur, d'un client ou d'un concurrent un cadeau déplacé destiné à son usage personnel, s'il embauche des membres de sa famille ou s'il procède à des tractations intéressées, cela risque de miner le moral et l'harmonie des rapports entre les employés.

4. Relations avec les clients: Si l'employé risque d'être influencé par des clients dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités, cela peut engendrer des conflits d'intérêts.

5. Relations avec les fournisseurs: Le fait d'entretenir des relations personnelles avec un fournisseur peut donner lieu à un conflit d'intérêts.

6. Relations avec des concurrents: Les relations personnelles ou financières qu'entretient l'employé avec un concurrent risquent d'influencer son jugement et donc de le placer en conflit d'intérêts.

5.2 Dans le secteur public

De la même façon, les documents correspondants du secteur public commencent souvent par l'exposé de leur raison d'être ou de leurs objectifs, qui sont généralement de prévenir les conflits d'intérêts et de les régler en faveur de l'intérêt public, lorsqu'ils surviennent. La *Loi sur la fonction publique*[129] du Québec comporte un chapitre distinct sur les normes d'éthique et de discipline. Elle souligne l'importance de la loyauté et de l'impartialité:

> 5 Le fonctionnaire est tenu d'office d'être loyal et de porter allégeance à l'autorité constituée.
>
> Il doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence.

Une lacune que l'on relève souvent dans les documents du secteur public est l'absence d'une définition précise du conflit d'intérêts. Quand il y en a une, elle est souvent tautologique. Par exemple, le *Manuel d'administration* de la fonction publique de l'Ontario définit le conflit d'intérêts comme un "conflit entre l'intérêt personnel du fonctionnaire et ses responsabilités de fonctionnaire"[130].

En revanche, les documents du secteur public délimitent souvent les conflits d'intérêts privés inacceptables en stipulant des exemptions. Par exemple, la *Conflict of Interest Act* de la Nouvelle-Écosse exempte tout avantage qui:

> i) s'applique à l'ensemble de la population,
> ii) touche un membre parce qu'il fait partie d'une grande catégorie de personnes,
> iii) a trait à la rémunération, aux indemnités et aux avantages sociaux du membre en tant que tel,
> iv) est si lointain ou négligeable qu'il ne peut raisonnablement être considéré comme susceptible d'influencer le membre[131].

Dans ce cas, on note trois types d'intérêts communs à tous les membres d'une collectivité et un intérêt trop lointain pour influencer le membre. Le *projet de loi C-46* proposait, lui aussi, l'exemption fondée sur la communauté des intérêts[132]. Pour sa part, la *Loi sur conflits d'intérêts* de l'Ontario prévoit une exemption pour les intérêts de représentation[133].

Le caractère lointain ou négligeable de l'intérêt est déterminé par un seuil minimal au-dessus duquel l'intérêt serait considéré comme appréciable. Par exemple, dans la *Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'assemblée législative et du conseil exécutif* du Manitoba, la valeur de l'intérêt ou de la

responsabilité financière doit être supérieure à 500 $ pour entrer en ligne de compte[134]. Dans cette loi, les responsabilités financières sont expressément définies comme étant une forme distincte d'intérêts[135].

La plupart des textes traitent essentiellement des intérêts pécuniaires directs ou indirects du membre, de son conjoint ou des enfants à sa charge[136]. Les *Directives sur les conflits d'intérêts*[137] de l'Ontario, à l'intention des ministres, ont une portée plus large que la plupart des codes d'éthique du secteur public. Elles incluent tous les intérêts privés - qu'ils soient d'ordre financier ou non, directs, indirects, personnels ou d'une autre personne.

5.3 Dans la police

Au Canada, la conduite des policiers est très réglementée, et les conflits d'intérêts sont généralement visés par cette réglementation. Cependant, les règles de conduite qui s'adressent aux policiers permettent rarement de déterminer si une situation crée un conflit d'intérêts ou de trancher certaines questions techniques, par exemple: les intérêts non pécuniaires ou les intérêts des membres de la famille du policier doivent-ils être divulgués? Dans la police, on s'est généralement contenté d'interdire expressément certaines situations qui posent des problèmes particulièrement graves aux services policiers (par exemple, l'emploi secondaire, les activités politiques ou l'abus de confiance), mais sans les qualifier explicitement de conflits d'intérêts. En outre, en raison des normes de conduite rigoureuses auxquelles doivent se conformer les policiers, certains types d'inconduite sont considérés comme assez graves pour justifier une interdiction expresse; c'est pourquoi on ne se contente pas de les inclure dans la notion générale de conflit d'intérêts.

La nouvelle *Loi sur les services policiers*[138] de l'Ontario se distingue des autres lois provinciales sur la police parce qu'elle proscrit explicitement les conflits d'intérêts. L'alinéa 49(1)b) de cette *Loi* interdit aux agents de police de se livrer à toute activité qui les mettrait en conflit d'intérêts. Cependant, aucune définition plus précise n'est donnée de ce qu'est un conflit d'intérêts.

La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* traite, elle aussi, explicitement des conflits d'intérêts. Elle stipule qu'il incombe à chaque membre "d'éviter tout conflit d'intérêts réel, apparent ou possible"[139].

Beaucoup de lois ou de règlements sur la police exigent que les membres de services policiers prêtent un serment d'allégeance ou un serment d'office. Ainsi, en Colombie-Britannique, tous les policiers doivent faire le serment suivant:

> Je jure de bien et loyalement servir notre Souveraine, ses héritiers et successeurs légaux [...] sans traitement de faveur et sans malice ou mauvaise volonté. Je jure aussi de tout mettre en oeuvre pour faire régner et préserver la paix [...][140].

Le serment professionnel que doivent prêter les membres de la GRC est plus précis:

> Je, [...], jure de bien et fidèlement m'acquitter des devoirs qui m'incombent en ma qualité de membre de la Gendarmerie Royale du Canada et d'exécuter, sans craindre ni favoriser qui que ce soit, tous les ordres légitimes reçus à ce titre[141].

C'est cette exigence d'impartialité qui fait du serment un outil général de prévention des conflits d'intérêts, puisque tout manquement au serment peut entraîner des sanctions disciplinaires[142].

La plupart des dispositions législatives abordent la question de l'inconduite policière dans le cadre d'un code de discipline qui figure généralement dans les règlements adoptés en vertu d'une loi sur la police[143]. Les divers codes disciplinaires ont tous ceci de commun qu'ils reconnaissent les fautes disciplinaires suivantes:

a) conduite scandaleuse;
b) insubordination;
c) manquement au devoir;
d) tromperie;
e) divulgation indue de renseignements;

f) corruption;
g) abus de pouvoir.

En règle générale, dans ces règlements, le conflit d'intérêts n'est pas défini comme une forme d'inconduite en soi. On le retrouve donc souvent sous la notion de conduite scandaleuse. Un policier se rend coupable de conduite scandaleuse s'il "agit d'une façon désordonnée, préjudiciable à la discipline ou raisonnablement susceptible de jeter le discrédit sur le corps policier dont il est membre"[144]. Les conflits d'intérêts se rangent dans cette catégorie parce que, comme on l'a vu plus haut, ils risquent de saper le moral du service de police ou la confiance du public envers celui-ci. Cette raison est donnée expressément dans le *Règlement de la GRC*. Le membre agit ou se comporte d'une façon scandaleuse qui jette le discrédit sur la Gendarmerie si "ses actes ou son comportement l'empêchent de remplir ses fonctions avec impartialité"[145].

Cependant, le conflit d'intérêts pourrait figurer sous beaucoup d'autres rubriques du code disciplinaire. Pour éviter tout conflit d'intérêts, les policiers doivent remplir leurs fonctions d'une façon désintéressée et impartiale. Si un policier n'enquête pas correctement sur une infraction, il est coupable de manquement au devoir. Mais s'il n'enquête pas à fond parce que la personne impliquée dans l'infraction est celle-là même à qui le policier souhaite vendre une voiture, le policier est alors aussi en conflit d'intérêts. Un policier qui se sert de renseignements confidentiels auxquels il a accès grâce à son travail dans la police pourrait être accusé de divulgation indue d'information. Cependant, s'il se sert de ces renseignements pour son profit personnel ou pour aider un parent, il y aurait aussi un conflit d'intérêts[146]. De la même façon, les conflits d'intérêts pourraient entraîner un abus de pouvoir, de la tromperie ou de l'insubordination, ou être assimilés à deux ou plusieurs fautes disciplinaires à la fois.

L'inclusion de concepts aussi imprécis dans les codes de discipline n'est plus, pour certains services policiers, le principal mécanisme de contrôle des conflits d'intérêts. Le Québec s'est doté d'un *Code de*

déontologie des policiers du Québec[147] qui s'applique aux membres de la Sûreté du Québec et à d'autres corps de police municipaux, dans leurs rapports avec le public. Le code commence par une section générale décrivant son objectif et sa raison d'être. Il vise:

> [...] à assurer une meilleure protection des citoyens et citoyennes en développant au sein des services policiers des normes élevées de services à la population et de conscience professionnelle [...][148].

La deuxième section traite des devoirs et des normes de conduite des policiers. Chaque disposition qui y est énoncée commence par une déclaration positive (par exemple: "Le policier doit exercer ses fonctions avec probité."[149]), suivie d'une liste d'activités prohibées. L'article 9 traite des conflits d'intérêts:

> Le policier doit exercer ses fonctions avec désintéressement et impartialité et éviter de se placer dans une situation où il serait en conflit d'intérêts de nature à compromettre son impartialité ou à affecter défavorablement son jugement et sa loyauté.

Viennent ensuite les interdictions expresses qui touchent: 1) l'acceptation d'un don, d'une faveur ou de tout autre avantage de nature à compromettre l'impartialité du policier ; 2) l'offre d'un don, d'une faveur, d'un avantage de nature à compromettre l'impartialité de la personne qui le reçoit ; 3) la recommandation des services d'un procureur en particulier à une personne avec laquelle le policier a été en contact dans l'exercice de ses fonctions ; 4) la sollicitation d'argent auprès du public par la vente d'annonces publicitaires ou de billets.

Les règles édictées dans ce code sont détaillées davantage dans le *Règlement sur la discipline interne des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*[150]. Dans la première partie de ce règlement, le *Code de déontologie des policiers du Québec* est reproduit. Dans la deuxième partie, la charge de

commissaire à la déontologie et les procédures à suivre à la suite de plaintes fondées sur le *Code* sont décrites.

La troisième partie énonce les fonctions des policiers et, donc, la conduite attendue. Le serment d'allégeance et le serment de discrétion servent de base à l'interdiction d'utiliser des renseignements confidentiels pour en tirer un avantage personnel[151].

Les policiers ont également l'obligation de remplir leurs fonctions avec intégrité. Cette obligation fonde l'interdiction d'utiliser les biens de l'employeur à des fins personnelles[152], et de négliger d'informer le directeur de situations qui placent ou sont susceptibles de placer l'agent de police en conflit d'intérêts, de compromettre son impartialité ou d'affecter défavorablement son jugement ou sa loyauté[153].

Le policier a également le devoir de "faire preuve de dignité et d'éviter tout comportement de nature à lui faire perdre la confiance ou la considération que requièrent ses fonctions ou à compromettre l'efficacité du service"[154]. Au nombre des activités interdites en vertu de cette obligation générale figurent la fréquentation de criminels, la recommandation d'un avocat en particulier, l'exercice d'un emploi secondaire, la vente ou la publicité de billets et les activités politiques.

Cette obligation de faire preuve d'impartialité, de loyauté et d'intégrité, de manière à conserver la confiance du public, est évidemment étroitement liée à l'obligation d'éviter les conflits d'intérêts. Tout manquement au devoir correspondant à l'une des catégories d'activités précitées pourrait tout aussi bien être qualifié de conflit d'intérêts.

L'article 6 oblige les policiers à obéir sans tarder aux ordres et aux directives de leurs supérieurs. Il assimile à une faute disciplinaire le refus de révéler ses avoirs personnels lorsque le directeur en fait la

demande[155]. Le code exige donc une certaine révélation des intérêts personnels, mais aucun mécanisme de contrôle n'est décrit en détail.

Le *Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec*[156], qui porte sur la discipline interne de ce service policier, prescrivait que les membres devraient remplir leurs fonctions "avec désintéressement et impartialité"[157]. Le membre était tenu d'éviter:

> toute situation où il serait en conflit d'intérêts de nature à compromettre son impartialité dans l'accomplissement de ses fonctions ou de nature à affecter défavorablement son jugement et sa loyauté[158].

Le policier n'était pas tenu de révéler des renseignements sur sa vie personnelle à son supérieur que lorsqu'il croyait être dans une situation qui le met ou est susceptible de le mettre en conflit d'intérêts[159]. Le *Code* ne donnait aucune consigne au supérieur pour l'aider à régler le problème.

Au Service de police de Winnipeg, les règlements sur les conflits d'intérêts sont édictés par la municipalité. Les *Winnipeg Police Department Regulations*[160] ont été créés par un règlement pris en vertu de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*[161]. Ces règlements diffèrent peu des autres. La Ville de Winnipeg s'est également dotée, en 1982, d'un *Code of Ethics for Employees*[162] qui s'applique aux agents de police. Les dispositions de ce code interdisent notamment les traitements de faveur, l'emploi secondaire, la divulgation de renseignements confidentiels, l'acceptation de dons et l'utilisation des biens de la Ville à des fins personnelles.

En règle générale, les différentes lois sur la police autorisent ou ordonnent également les commissions de police provinciales et les conseils de police municipaux à édicter des règles s'appliquant précisément à certains services policiers. Par exemple, l'article 28 de la *Police Act*[163] de la Colombie-Britannique stipule ce qui suit:

> (1) Chaque conseil édicte des règles compatibles avec la présente loi et les règlements en ce qui concerne
>
> a) les normes, les lignes directrices et les politiques administratives du service de police municipal,
>
> b) la prévention de la négligence et des abus de la part de ses policiers municipaux, et
>
> c) le bon exercice de leurs fonctions et attributions par les policiers et le service de police de la municipalité.

Ces règlements peuvent prendre la forme d'ordres permanents, de manuels de politique ou de guides d'administration. Par exemple, le code de conduite énoncé dans le guide d'administration de la police de Calgary exige des policiers qu'ils:

> [...] évitent les situations qui risquent d'entraîner un conflit d'intérêts ou d'avoir l'apparence d'un conflit d'intérêts et celles qui pourraient compromettre leur objectivité[164].

La partie I.4 du Manuel d'administration de la GRC, autorisée par le paragraphe 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, permet d'analyser plus à fond les situations qui engendrent des conflits d'intérêts et les moyens d'y remédier. D'une façon générale, les membres doivent:

> [...] agir en tout temps avec intégrité et prudence, afin de garantir le meilleur intérêt du public et de la Gendarmerie[165].

De façon plus précise, les lignes directrices suivantes sur les conflits d'intérêts s'appliquent à tous les membres de la Gendarmerie[166]:

> 2. Il ne suffit nullement qu'une personne qui occupe un poste de responsabilité dans la fonction publique observe la loi. Il lui faut non seulement se conformer à la loi, mais avoir également une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'enquête la plus minutieuse. Pour que leur intégrité et leur impartialité soient à l'abri de tout doute, les fonctionnaires doivent faire en sorte de ne pas être en reste avec une personne qui pourrait vouloir se faire accorder par eux une compensation ou

un avantage particulier ou chercherait par tous les moyens à obtenir d'eux un traitement de faveur. De même, ils ne doivent pas avoir d'intérêts pécuniaires susceptibles d'entrer en conflit de quelque manière que ce soit avec l'exercice de leurs fonctions officielles.

3. Il ne doit y avoir ni sembler y avoir de conflit entre les intérêts privés des fonctionnaires et leurs fonctions officielles. Une fois nommés, les fonctionnaires doivent gérer leurs affaires personnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts.

4. Les fonctionnaires doivent veiller, dans la gestion de leurs affaires personnelles, à ne pas se servir ni sembler se servir à leur avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

5. Les fonctionnaires ne doivent pas se mettre dans une situation où ils pourraient retirer des profits ou des intérêts directs ou indirects de tout contrat gouvernemental sur l'adjudication duquel ils peuvent exercer une influence.

6. On s'attend à ce que tous les fonctionnaires divulguent à leurs supérieurs, d'une manière qui doit être notifiée, tous leurs intérêts financiers, commerciaux et d'affaires dans les cas où ceux-ci pourraient vraisemblablement être censés venir en conflit réel ou éventuel avec leurs fonctions officielles.

7. Les fonctionnaires ne doivent occuper aucun poste ni emploi extérieur dont les exigences pourraient être inconciliables avec leurs fonctions officielles ou mettre en cause leur aptitude à remplir ces fonctions de façon objective.

8. Dans l'exercice de leurs charges officielles, les fonctionnaires ne doivent pas accorder de traitement de faveur à leurs parents ni à leurs amis ni à des organismes dans lesquels leurs parents ou leurs amis ont des intérêts financiers ou autres.

Pour se conformer aux exigences énoncées dans la sixième directive, au sujet de la divulgation de leurs intérêts, les membres doivent révéler à leur commandant divisionnaire leurs intérêts pécuniaires privés qui pourraient venir en conflit, soit réel ou éventuel, avec leurs fonctions officielles. Leur supérieur doit les informer des mesures à prendre pour se conformer à cette disposition[167].

Il incombe donc à chaque membre de décider s'il y a lieu de divulguer ces intérêts. Cependant, les intérêts ne sont pas définis assez clairement pour permettre aux membres de décider en connaissance de cause de la nécessité de les divulger, conformément à la directive n° 6. Les mesures qui assureraient le respect de la directive n° 3 ne sont pas, elles non plus, assez clairement décrites. Les lignes de conduite

à suivre dans le cas de situations qui risquent de créer un conflit d'intérêts -- par exemple l'exercice d'un deuxième emploi, l'acceptation de dons ou l'achat de biens excédentaires -- ne figurent pas dans une partie de la section des conflits d'intérêts du manuel, de ce fait privant les membres de pouvoir se renseigner facilement.

Cet état de choses est un exemple typique de la façon dont on tente, à l'heure actuelle, de prévenir les conflits d'intérêts dans la police. Il existe rarement des documents qui énoncent la politique et décrivent, d'une façon ordonnée, la philosophie et les objectifs du code de déontologie, assortis de définitions détaillées et de mesures d'observation. L'accent est plutôt mis sur l'interdiction ou la réglementation d'activités précises, plutôt que sur l'exposition de principes relatifs aux conflits d'intérêts. De la même façon, il existe rarement des mécanismes bien pensés pour assurer le respect des règles, les sanctions disciplinaires restant l'outil le plus souvent utilisé à cette fin.

Chapitre VI

MOYENS UTILISÉS POUR ASSURER LE RESPECT DES RÈGLES

6.1 Interventions disciplinaires

L'évitement des conflits d'intérêts découle de l'exigence générale de loyauté. En *common law*, toute conduite qui fait perdre à l'employé la confiance de son employeur est qualifiée d'inconduite et constitue un motif valable de renvoi immédiat[168]. Le droit de congédier est absolu. L'employeur n'a pas à prouver que le conflit d'intérêts dans lequel se trouvait son employé lui a causé un tort ou un préjudice réel[169]; le fait que le conflit d'intérêts aurait profité tant à l'employeur qu'à l'employé ne change pas non plus quoi que ce soit[170]. La règle reste la suivante: «Quand une personne a accepté la position d'employé, si elle fait quelque chose d'incompatible avec l'exécution loyale et correcte de ses devoirs envers son employeur, ce dernier a le droit de la congédier»[171].

Cependant, en règle générale, on considère les sanctions disciplinaires comme une solution appropriée uniquement lorsque l'employé commet un écart de conduite alors qu'il sait pertinemment quelle conduite on attend de lui. Il est généralement reconnu que les interventions disciplinaires ont pour but de fournir à l'employé l'occasion de corriger les lacunes de son rendement. Les mesures disciplinaires sont le moyen utilisé par l'employeur pour amener ses employés à respecter une série de normes -- habituellement consignées par écrit. D'après un document antérieur du CEE, intitulé *Renvoi pour raisons disciplinaires -- Une optique policière*, le rôle de la discipline est "d'établir des règles de travail et de comportement et de les faire observer en imposant des sanctions à ceux qui les enfreignent"[172]. Les règles disciplinaires seraient nécessaires pour garantir aux employés un traitement juste et uniforme, et pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation.

Pour cette raison, les codes d'éthique de beaucoup d'entreprises et d'administrations publiques exigent des employés qu'ils attestent par écrit qu'ils ont bien lu et compris les règles. En outre, on offre souvent aux salariés une formation pour les inciter à se conformer aux dispositions du code d'éthique et pour les informer des conséquences qu'entraînerait tout manquement aux règles, et notamment des écarts de conduite qui justifieraient le renvoi. La plupart des codes indiquent simplement que l'employé qui enfreint les règles est passible de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au renvoi[173].

Bien que de telles mises en garde soient utiles, elles ne sont peut-être pas strictement nécessaires pour justifier les mesures disciplinaires. La relation d'employeur à employé décrite ci-dessus ne s'applique pas aux policiers. Par conséquent, on a jugé dans un cas que le chef de police n'était pas tenu d'informer un agent des conséquences des actes commis par ce dernier pour pouvoir lui imposer les sanctions[174]. Vue sous cet angle, la discipline n'est guère utile pour susciter un comportement éthique; elle n'est applicable que s'il existe des règles claires et si les sanctions disciplinaires punitives sont privilégiées.

Pour faire respecter les directives sur les conflits d'intérêts, on peut adopter une approche soit négative, soit positive. Dans le premier cas, les mesures sont axées sur la punition et la dissuasion, alors que dans le deuxième, on s'efforce de sensibiliser l'employé afin de l'amener à se conduire de façon responsable. Les techniques du renforcement positif jouent un rôle important dans la création d'un climat qui valorise des normes d'éthique élevées. Il importe de souligner que, même si les règles et procédures disciplinaires peuvent contribuer sensiblement à assurer le respect des règles, elles ne devraient intervenir que lorsque d'autres méthodes, plus subtiles, ont échoué.

Face à l'inconduite de leurs employés, les organisations ont généralement, jusqu'ici, recouru à une progression de mesures: entretien avec l'employé, avertissements sous la forme de réprimandes orales ou écrites, suspension avec ou sans solde et, finalement, congédiement. La rapidité de la progression dépend de la gravité de la faute commise. Cependant, dans les cas de conflit d'intérêts, les interventions des

organisations devraient généralement viser la suppression du conflit. Par exemple, la Banque Royale énonce l'objectif suivant:

> Appliquer un système disciplinaire adapté à chaque situation, qui vise essentiellement à supprimer la cause du problème de façon positive et encourage l'employé à s'améliorer par une prise de conscience de ses responsabilités[175].

On retrouve la même philosophie chez Pepsico où, si un conflit d'intérêts existe:

> [...] et que la bonne foi de l'employé n'est pas en cause, Pepsico a pour politique d'allouer à l'employé un délai suffisant pour qu'il corrige la situation[176].

L'approche privilégiée est donc de favoriser la prise de conscience des préoccupations de l'employeur au sujet des conflits d'intérêts et de prendre des mesures qui permettent aux employés d'éviter ou de régler le problème. Les interventions non punitives de la direction peuvent être très variées et sont détaillées plus loin; il peut s'agir de retourner un don, de cesser une activité, de se défaire d'un intérêt ou de redéfinir les fonctions de l'employé, soit temporairement, soit définitivement.

La réaction des autorités policières dépend parfois de la gravité qu'on attache à l'inconduite alléguée. Par exemple, les règlements de la police de l'Alberta donnent au supérieur l'occasion de conseiller l'agent fautif[177]. La *Loi sur la GRC*[178] prévoit, elle aussi, des mesures disciplinaires simples comme conseiller le contrevenant ou recommander qu'il suive une formation ou encore qu'il soit muté. S'ils commettent des fautes plus graves et dépendant des dispositions législatives applicables, les agents de police peuvent se voir intimer l'ordre de démissionner ou être congédiés, rétrogradés, suspendus, blâmés ou mis à l'amende[179].

D'après la jurisprudence dans ce domaine, lorsque des sanctions disciplinaires s'imposent, il faut étudier chaque affaire individuellement, en tenant compte des circonstances particulières[180]. Avant d'opter pour une intervention disciplinaire, il faut se poser les questions suivantes:

> 1. L'employé en question est-il responsable, en partie, d'un processus par lequel des membres du public se voient accorder ou refuser des permis, des avantages, et ainsi de suite?
>
> 2. Dans quelle mesure l'employé exerce-t-il un pouvoir discrétionnaire à une étape quelconque de ce processus?
>
> 3. Dans quelle mesure l'employé a-t-il affaire au public et est-il perçu par le public comme intervenant dans le processus?
>
> 4. Des lignes de conduite claires sur les conflits d'intérêts ont-elles été édictées? Dans la négative, peut-on, compte tenu de la nature du poste de l'employé, s'attendre à ce que celui-ci tire de lui-même des conclusions raisonnables ou à ce qu'il demande conseil au sujet des conflits d'intérêts?[181].

Il conviendrait que les autorités policières tiennent compte de ces facteurs lorsqu'elles sont en présence d'un conflit d'intérêts dans leurs rangs.

Il n'y a peut-être pas lieu de congédier l'employé s'il peut être réformé[182]. Il faut alors se poser la question suivante: peut-on raisonnablement croire que la conduite de l'employé cause un tort irréparable à la relation employeur-employé[183]? Cependant, dans des cas extrêmes, des manquements aux règles relatives aux conflits d'intérêts peuvent constituer un refus d'exécuter le contrat d'emploi[184].

Dans la plupart des situations d'emploi, des sanctions disciplinaires ne sont imposées que lorsque l'inconduite de l'employé est délibérée, mais les conflits d'intérêts appellent des considérations différentes. Alors qu'en principe, des conséquences judiciaires ne découlent que de faits avérés, l'existence d'un conflit d'intérêts n'est pas le fruit d'une faute intentionnelle[185]. Ainsi, un conflit d'intérêts réel pourrait justifier l'imposition de sanctions disciplinaires, alors qu'un conflit d'intérêts potentiel ou apparent pourrait entraîner

une intervention non disciplinaire. Beaucoup de définitions des conflits d'intérêts font cette distinction: il n'y a manquement que si l'employé sait que sa conduite, dans l'exercice de ses fonctions officielles, pourrait lui procurer un avantage personnel[186]. La *Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif* du Manitoba tolère les manquements commis par inadvertance:

> Malgré les dispositions de la présente loi, si un juge conclut qu'un membre a enfreint sans le savoir ou par inadvertance une disposition de la présente loi, ce membre n'est pas déchu de sa charge, et le juge n'a pas à déclarer son poste vacant.[187]

Dans les cas où le conflit d'intérêts ne justifie pas l'imposition de sanctions disciplinaires, diverses mesures de nature non disciplinaire pourraient être prises - comme la mutation, le congé ou le renvoi par mesure administrative - s'il s'avérait impossible d'éliminer le conflit.

6.2 Interventions non disciplinaires

En règle générale, la filière disciplinaire est un instrument très médiocre pour faire respecter les codes d'éthique sur les conflits d'intérêts. Le problème tient à ce que le simple fait de se trouver en conflit d'intérêts n'est pas, en soi, moralement répréhensible; il le devient cependant quand le conflit d'intérêts n'est pas résolu d'une façon éthique.

Pourtant, l'importance des apparences est telle que la simple existence d'un conflit d'intérêts justifie qu'on intervienne sans même attendre de voir si l'employé se comportera malhonnêtement. C'est pour cette raison que les codes d'éthique les plus étudiés énoncent certaines obligations et contraintes, mais aussi des moyens permettant de réduire les risques de conflits d'intérêts. Parmi ces moyens, la prévention et la divulgation viennent au premier rang[188].

La prévention suppose non seulement qu'on s'abstient de toute nouvelle activité qui risque de créer un conflit d'intérêts, mais aussi qu'on abandonne les anciennes:

> [...] pour éviter que le titulaire ait constamment à s'inquiéter quant à savoir si une décision donnée aura une incidence sur l'un de ses intérêts, et pour éviter de donner l'impression qu'il pourrait être en mesure de s'accorder des avantages, il a été décidé d'éliminer le problème avant qu'il ne se présente en exigeant des titulaires des postes supérieurs qu'ils se désaississent de certains types d'avoirs et d'intérêts[189].

Évidemment, des règles de désaississement exagérées risquent d'entraîner des pertes ou des préjudices financiers considérables. Les règlements sur les conflits d'intérêts doivent concilier la nécessité de normes strictes d'éthique et la nécessité de pouvoir compter sur un personnel compétent[190]. Les candidats que l'on cherche à recruter dans l'administration publique ont souvent des intérêts et des avoirs personnels appréciables[191]. Si on pose des conditions excessives sur le plan du désaississement des actifs, cela dissuadera certains d'entre eux d'accepter une charge publique.

Les fiducies offrent un moyen moins radical d'éviter les conflits d'intérêts. C'est pourquoi on recourt plus souvent à la fiducie en compte bloqué et à la fiducie sans droit de regard. La fiducie en compte bloqué est une formule selon laquelle le fiduciaire a pour instruction de maintenir les avoirs exactement en l'état où ils se trouvaient lors de l'ouverture du compte. Ainsi, bien que la personne qui ouvre un tel compte connaisse toujours précisément le contenu de son fonds en fiducie, on évite tout conflit d'intérêts qui susciterait la tentation d'acheter ou de vendre ces actifs. Évidemment, les conflits d'intérêts liés à la volonté d'accroître ces actifs ne sont pas évités.

En revanche, la fiducie sans droit de regard permet au fiduciaire de disposer de tous les actifs et de décider de tous les investissements au nom du disposant. Ce dernier n'a aucun contrôle sur ses avoirs placés en fiducie et ignore la composition de son portefeuille. Il y a cependant des limites à l'utilisation de la fiducie sans droit de regard, comme l'a fait remarquer clairement la Commission Parker:

> [...] les seuls biens susceptibles d'être placés dans une fiducie sans droit de regard sont ceux qui peuvent être réellement et facilement vendus par un fiduciaire avec qui le titulaire n'a aucun lien de dépendance, les valeurs cotées en bourse par exemple. Aucun autre type d'actif ne devrait pouvoir être admissible, et certainement pas des biens comme une entreprise familiale[192].

La Commission a recommandé d'abolir le recours à des fiducies sans droit de regard.

Bien entendu, le placement d'avoirs en fiducie comporte des coûts. Outre le coût d'opportunité qu'on doit assumer lorsque des avoirs sont gelés dans un compte bloqué en fiducie ou les pertes imputables à la mauvaise administration d'un compte en fiducie sans droit de regard, les frais de placement en fiducie doivent être pris en considération. Certains codes prévoient le remboursement de ces derniers frais[193], mais il semble qu'aucun ne prévoit d'indemnisation pour les autres coûts.

La méthode de contrôle prévue dans beaucoup de codes d'éthique récents est la divulgation[194]. La divulgation de tous les intérêts de l'employé permet à l'employeur de déterminer avec lui les intérêts susceptibles d'engendrer des conflits. Cette mesure procure ainsi à l'employé qui a révélé tous ses avoirs une certaine protection contre les conséquences de simples erreurs de jugement.

Les avoirs et intérêts de l'employé peuvent être divulgués à un fonctionnaire désigné et gardés secrets, ou ils peuvent être recensés dans un rapport accessible au public[195]. L'une et l'autre formule ont des avantages et des inconvénients évidents et s'appliquent dans des circonstances différentes.

L'exigence d'une telle divulgation soulève d'importantes questions relatives au droit au respect de sa vie privée[196]. Bien que ce soit particulièrement vrai dans le cas de la divulgation publique, c'est également vrai dans le cas de la divulgation confidentielle. La mesure dans laquelle on empiète sur les droits individuels dépend aussi de la portée des exigences. Par exemple, dans l'affaire *Canadian Fram*, les

employés contestaient l'obligation de révéler les intérêts commerciaux des membres de leur famille, faisant valoir l'argument suivant:

> [...] le droit de révéler les intérêts financiers et commerciaux d'une personne à un tiers n'est pas inhérent aux relations familiales; si un employé prétendait le faire sans le consentement explicite du membre intéressé de sa famille, il agirait sans apparence de droit, sans autorisation et sans justification[197]

Un troisième type de mesure, qui peut servir soit de solution de rechange, soit de complément à la divulgation est le désistement -- la divulgation d'un intérêt personnel précis au moment où il entre en conflit ou semble entrer en conflit avec les fonctions et les responsabilités publiques[198]. Le désistement peut être confidentiel ou public, limité ou vaste, tout comme la divulgation. Bien qu'il suppose moins d'intrusion dans la vie de l'employé, il confère à celui-ci une plus lourde responsabilité dans l'identification et le signalement des conflits d'intérêts possibles.

La divulgation, la discussion et la consultation sont les principaux mécanismes de contrôle dans les codes d'éthique d'entreprises privées. Il incombe au salarié de divulguer, souvent par écrit à un responsable désigné, tous les intérêts et toutes les activités qui pourraient raisonnablement être perçus comme étant en conflit avec ses fonctions ou responsabilités publiques. La situation de chaque personne étant différente, chaque cas est évalué séparément.

Parmi les mesures qui servent à assurer le respect des directives sur les conflits d'intérêts dans le secteur public figurent la prévention, la divulgation confidentielle, la déclaration publique, le désistement ou le déssaisissement. La divulgation est la principale méthode utilisée pour éviter les conflits d'intérêts. Elle peut être exigée lors de l'entrée en fonction, périodiquement ou lors d'un changement soit dans les intérêts de l'employé, soit dans les fonctions de son poste. La divulgation spécifique, ou désistement, peut également être exigée lorsque les intérêts personnels sont, pourraient être ou semblent être incompatibles avec les fonctions publiques. La *Conflict of Interest Act*[199] de l'Alberta repose sur l'idée que le désistement

est la meilleure façon de prévenir les conflits d'intérêts. Elle exige des titulaires de charges publiques qu'ils divulguent tout intérêt qui pourrait raisonnablement influer sur leurs décisions, au moment de celles-ci[200]. Comme il est impossible de connaître d'avance les répercussions de tous les intérêts de chacun, le désistement permet de signaler à temps tout risque de conflit d'intérêts.

Les codes d'éthique en vigueur dans le secteur public énumèrent souvent en détail les intérêts exemptés, c'est-à-dire ceux que les employés n'ont pas à divulguer. Ceux-ci sont cependant tenus de divulguer les intérêts non exemptés, dans la mesure où ils sont au courant de leur existence. Si les avoirs de l'employé changent, les renseignements pertinents doivent être communiqués sans tarder au fonctionnaire compétent[201].

Dans le secteur public, l'impératif de la divulgation est souvent circonscrit par les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels, qui permettent d'accorder au public l'accès à des renseignements confidentiels ou de lui refuser l'accès à des renseignements qui devraient, en principe, être publics. Lorsque les lois sur la protection des renseignements personnels prédominent, les données divulguées doivent être traitées avec des précautions particulières[202].

Le mécanisme final qui permet de faire respecter tout code d'éthique efficace est une procédure d'examen par un bureau ou une commission d'éthique. Un certain pouvoir de contrôle est indispensable pour amener les employés à se plier aux exigences du code, pour fournir des orientations et pour assurer l'application uniforme des règles. Comme les employés et les responsables de l'application du code d'éthique ne s'entendent pas toujours sur l'existence d'un conflit d'intérêts ni sur les mesures à prendre pour y remédier, un mécanisme de règlement des différends est également nécessaire. Ce mécanisme peut prendre diverses formes: il peut s'agir d'un système dans lequel les autorités chargées de l'application du code d'éthique l'emportent toujours ou d'un organisme d'arbitrage indépendant, dont les décisions sont exécutoires.

Le rôle que peut jouer la Commission de déontologie pour ce qui est d'assurer le respect des normes d'éthique varie considérablement. La société IBM enjoint ses employés de considérer les nombreux facteurs qu'ils sont les seuls à connaître et, au besoin, de consulter l'avocat de la compagnie, leur supérieur ou le responsable désigné. Celui-ci, après avoir examiné les circonstances de même que les exigences du code, détermine si l'employé se conforme à ces exigences ou s'il devrait soit se déssaisir d'un avoir, soit modifier ses fonctions[203]. D'autres entreprises chargent un comité de déontologie de conseiller les employés sur la façon de se conformer aux exigences du code et de faire respecter ces exigences[204].

Bien que, en dernier ressort, la responsabilité de percevoir un conflit d'intérêts réel ou potentiel incombe à l'individu dans le secteur public également, on lui offre souvent de l'aide pour lui permettre d'évaluer des lignes de conduite possibles, de se dessaisir de ses intérêts personnels ou de les divulguer. Des fonctionnaires désignés examinent parfois les formules de divulgation d'intérêts pour déterminer s'il y a un conflit d'intérêts et pour informer les employés des mesures à prendre[205].

Ces fonctionnaires désignés peuvent être des superviseurs, des juges ou des commissaires à la déontologie. La *Loi sur les conflits d'intérêts*[206] du Nouveau-Brunswick exige la divulgation des renseignements pertinents à un juge désigné. Beaucoup de codes d'éthique autorisent la création du poste de commissaire à la déontologie ou la constitution d'un comité de déontologie; il s'agit là d'une caractéristique généralisée des nouveaux codes[207].

Le recours à un organisme de contrôle peut permettre d'exempter certains actifs, après étude de chaque cas. S'il était adopté, le *projet de loi* C-46 établirait une commission de trois membres chargée de faciliter l'interprétation et l'application de la *Loi*, et de désigner "les biens, les dettes, les intérêts financiers ou la source de revenu"[208] comme étant un intérêt privé autorisé. En outre, cette commission pourrait déterminer les mesures que chaque parlementaire devrait prendre, compte tenu de sa situation particulière, pour se conformer aux exigences de la loi. Si un mandat aussi vaste favorise une certaine souplesse,

d'aucuns ont exprimé des réserves et se demandent si les commissaires disposent de lignes de conduite suffisantes pour pouvoir exercer leur pouvoir discrétionnaire[209].

De la même façon, la loi adoptée par l'Alberta confère au commissaire à la déontologie le pouvoir d'exempter des activités qui autrement seraient prohibées, à la condition qu'elles soient divulguées et approuvées[210]. En vertu des lignes directrices de l'Ontario, le premier ministre peut dispenser certains parlementaires de l'obligation de se déssaisir de leurs biens lorsque cela risque de leur causer un préjudice indu"[211]. La politique adoptée par la ville d'Edmonton permet au chef des services municipaux de modifier les dispositions du code d'éthique ou d'en dispenser quelqu'un lorsque cela semble être dans l'intérêt public[212]. Ces dispositions favorisent, elles aussi, la souplesse, mais peut-être au prix de la certitude.

L'administrateur désigné peut aider à déterminer la méthode d'observation qui convient en tenant compte:

a) des responsabilités précises du titulaire;
b) de la valeur et de la nature des biens en cause; et
c) des frais réels que comporte le désaisissement des biens et intérêts, par opposition aux risques de conflit d'intérêts que présentent les biens en cause[213].

En plus ou au lieu des conseillers à la déontologie, les cadres hiérarchiques peuvent, eux aussi, vérifier si leurs employés se conforment aux règlements sur les conflits d'intérêts. Les superviseurs peuvent surveiller la situation de leurs employés en leur rappelant, lors de l'examen annuel du rendement, leurs obligations, à la lumière de tout changement possible de leur situation personnelle, et en veillant à ce que les formules de déclaration annuelles soient bien remplies par tous les employés. Ceux-ci peuvent être tenus de certifier qu'ils ont bien lu et compris les règlements sur les conflits d'intérêts; on peut faire de cette obligation une condition d'emploi. Le *Code d'éthique* de la Ville de Burlington (Ontario) confère aux superviseurs l'obligation de veiller à ce que les employés sous leurs ordres connaissent le code et s'y conforment[214]. Certaines entreprises, comme la société Cominco, vont plus loin et exigent des cadres

qu'ils veillent à ce que toutes les décisions prises dans leur service soient conformes aux exigences du *Code*[215]. Plus sévère encore, le code de la société Johnson & Johnson's oblige les superviseurs à certifier périodiquement que les employés sous leurs ordres se conforment aux directives[216].

Si l'administrateur désigné peut examiner les formules de divulgation d'intérêts et si le superviseur peut suivre les activités des employés, d'autres parties intéressées peuvent également jouer un rôle. Toute personne peut demander conseil au sujet de sa situation, mais certains codes autorisent également une personne qui a des raisons raisonnables et probables de croire qu'une autre personne est en conflit d'intérêts à faire cette démarche[217]. Les lois et règlements en vigueur en Alberta vont encore plus loin et permettent à n'importe qui de demander au commissaire à la déontologie d'enquêter sur les allégations d'irrégularités[218]. Ailleurs, les simples citoyens qui souhaitent la réalisation d'une telle enquête sont sans doute renvoyés à leurs représentants élus. Dans la police, les mécanismes mis en place pour recevoir les plaintes du public sont souvent la source d'allégations de conflits d'intérêts.

Chapitre VII

EXEMPLES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LA POLICE

7.1 Emploi secondaire

Pour bien des chefs de police, l'emploi secondaire est le type même du conflit d'intérêts. En effet, plusieurs directeurs de services policiers que nous avons consultés dans le cadre de notre étude considéraient l'exercice d'un deuxième emploi comme étant pratiquement la seule source de conflit d'intérêts, et nous avons dû insister pour leur faire voir d'autres aspects du problème.

Comme d'autres l'ont signalé, l'emploi secondaire des policiers est très souvent réglementé, voire interdit en principe, mais, dans la pratique, il existe à peu près partout. Il semble qu'on le tolère souvent ou qu'on ferme les yeux[219]. Même lorsque les autorités policières veillent activement à faire respecter les restrictions qui s'appliquent à l'emploi secondaire, elles imposent rarement des sanctions disciplinaires formelles aux policiers qui les enfreignent; il existe donc peu de rapports officiels sur des cas précis. Selon la plupart des répondants que nous avons interrogés, leur service policier s'attaquait aux problèmes causés par l'emploi secondaire lorsqu'ils devenaient assez graves pour justifier l'intervention de la direction, en conseillant l'employé en cause. On s'efforçait de régler le problème avant qu'une entrevue disciplinaire proprement dite ne s'impose. Seuls les cas notoires ou persistants semblaient aboutir à l'imposition de sanctions disciplinaires formelles.

Un service de police a mis au point un mécanisme qui lui permet d'identifier et de surveiller (au besoin) les policiers qui occupent un deuxième emploi. Chaque semaine, les membres du service interne d'enquêtes dépouille des publications où sont recensés les nouvelles entreprises, les relevés de déclaration, les jugements et les faillites. Si le nom d'un policier (ou de son conjoint) figure dans ces publications, on peut alors procéder à une enquête pour s'assurer qu'aucun conflit d'intérêts réel ou apparent ne découle

de l'activité commerciale en cause. Que nous sachions, il n'existe aucun autre programme de contrôle aussi rigoureux.

Par conséquent, il faut garder à l'esprit que le nombre de policiers qui exercent un emploi secondaire est forcément sous-évalué ici. Il faut dire cependant que le formalisme rigide de la plupart des règlements de polices sur l'emploi secondaire s'accompagne, d'après les faits portés à notre connaissance, de pratiques d'application beaucoup plus interactives et médiatrices que ne laissent croire les règlements proprement dits.

Il peut être avantageux d'autoriser les policiers à exercer un deuxième emploi, parce que cela peut leur permettre de développer de nouvelles compétences utiles, d'établir des contacts avec la population et de gagner un revenu d'appoint. Cependant, cette pratique a toujours suscité des inquiétudes, puisqu'on s'interroge sur les répercussions que risquent d'avoir les intérêts extérieurs sur le devoir du policier de faire respecter la loi avec impartialité (conflit d'intérêts). On peut également se demander si les activités extérieures du policier ne nuisent pas à sa capacité de bien remplir ses fonctions et attributions policières (conflit de responsabilités)[220].

Un conflit de responsabilités survient lorsque l'employé, parce qu'il exerce un deuxième emploi, est moins attentif, minutieux, dévoué ou efficace dans son emploi principal. Par exemple, la société Loblaws interdit à son personnel d'accepter un autre emploi qui:

> [...] priverait la compagnie du temps et de l'attention des employés, qui sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, à moins que l'emploi en question n'ait été approuvé par le Comité local d'éthique des affaires[221].

Le service de police de Halifax interdit tout emploi secondaire qui risque de diminuer l'aptitude physique et mentale de ses membres à remplir leurs fonctions d'une façon responsable, sûre, efficace et conforme aux exigences professionnelles et de sécurité[222]. Les adversaires de l'emploi secondaire avancent que:

> [...] des réalités telles que la semaine de travail comprimée, l'emploi secondaire et les heures supplémentaires rémunérées minent gravement le professionnalisme et le dévouement des agents de police. Ils soutiennent que ces politiques encouragent les agents de police à traiter leurs fonctions policières un peu comme s'il s'agissait d'une activité à temps partiel et secondaire, par rapport à quelque autre vocation[223].

En revanche, la jurisprudence arbitrale sur l'emploi secondaire et les activités externes d'employés ne va pas dans le même sens:

> [...] à moins qu'une raison sérieuse et légitime liée aux intérêts de l'entreprise n'existe, l'employeur n'a pas de pouvoir, de contrôle, d'intérêt ni de juridiction sur le comportement de ses employés en dehors des heures de travail"[224].

La plupart des arbitres souscrivent au principe général suivant: les salariés ont le droit de mener leur vie comme ils l'entendent, à moins d'exercer une activité qui nuit directement aux affaires de l'employeur. Dans *Henderson Machinery*[225], par exemple, un employé faisait deux quarts de travail de suite; après avoir terminé son quart de travail pour son employeur principal, il en faisait un deuxième pour un autre employeur. Bien que les répercussions de cettte situation sur la sécurité semblent évidentes, l'arbitre n'a pas trouvé de preuve de la détérioration du rendement de l'employé dans ce cas; il a donc conclu que rien ne justifiait l'interdiction du deuxième emploi.

Dans la police, cependant, une autre importante préoccupation tient au risque considérable de conflit d'intérêts que courent les policiers qui exercent un deuxième emploi[226]. Évidemment, on peut penser que tout emploi secondaire auquel s'adonnent des policiers est susceptible d'engendrer un conflit d'intérêts[227]. On pourra toujours se demander si un agent de police sera porté à appliquer la loi uniformément, au détriment de son deuxième employeur. Cela soulève la question du seuil de tolérance, qui a incité certains services policiers à interdire tout emploi secondaire. Cependant, la tendance récente des services policiers a été de délaisser les interdictions absolues.

La Sûreté du Québec représente une extrémité du spectre. Elle interdit purement et simplement tout emploi secondaire:

> Les membres de la Sûreté s'occupent exclusivement du travail de la Sûreté et des devoirs de leurs fonctions. Ils ne peuvent remplir aucun autre emploi ni se livrer, directement ou indirectement, à aucun commerce[228].

Les emplois parallèles que les agents de la GRC peuvent accepter sont aussi très limités. L'exigence pour le membre de se comporter de manière à servir l'intérêt de la GRC s'accompagne de l'interdiction d'occuper "un poste à l'extérieur de la G.R.C., que ce soit à titre d'employeur, d'employé ou de services exécutés à contrat"[229]. Il n'y a que de rares exceptions à cette interdiction générale, notamment dans le cas d'activités communautaires ou du travail fait pour aider des amis. Il est également interdit aux membres de s'adonner à un commerce ou d'exploiter une entreprise[230], sous réserve de quelques exceptions, dont les passe-temps rémunérateurs, les simples placements sans participation active à la gestion, l'exploitation d'une ferme d'agrément ou une autre activité expressément autorisée[231].

Toutefois, à l'instar du service de police de Halifax, la plupart des services policiers autorisent l'emploi secondaire, à la condition que le chef de police y consente:

> Aucun membre ne doit se livrer, directement ou indirectement, à une autre activité ou métier, *à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du chef de police*. Les membres doivent consacrer leur temps et leur attention à la profession qu'ils ont choisie et au service[232].

La politique du service de police d'Edmonton fait ressortir que la responsabilité professionnelle première du policier est celle qu'il a envers le service de police. Pour obtenir l'autorisation d'exercer un deuxième emploi, les policiers doivent suivre la filière suivante[233]:

> Les demandes doivent être présentées par écrit et préciser le nom et l'adresse de l'employeur ou du propriétaire de l'entreprise, de même que les fonctions et responsabilités dont le membre devra s'acquitter.

> Si, de l'avis du chef, il n'y a pas de conflit d'intérêts, le membre se verra accorder une permission individuelle, devant être renouvelée chaque année au mois de janvier. On jugera que les membres sont en conflit d'intérêts si leur emploi personnel ou secondaire et leurs intérêts connexes de l'extérieur compromettent leur jugement, leur indépendance ou l'exercice impartial de leurs fonctions policières, ou s'ils sont susceptibles de le faire. Il incombe au membre de veiller à ce qu'aucun conflit d'intérêts ne survienne pendant toute la période visée par l'autorisation. S'il a des motifs valables de le faire, le chef peut en tout temps annuler la permission donnée.

Les membres du service de police de Winnipeg sont également tenus d'obtenir l'autorisation du chef de police avant de commencer à exercer un deuxième emploi[234], mais ce règlement fait actuellement l'objet d'un réexamen. On prévoit que la disposition actuelle relative à l'emploi secondaire sera remaniée et qu'on y inclura un article décrivant les genres d'emplois considérés comme incompatibles avec le poste de policier. Ces activités seront prohibées.

Le Service de police d'Edmonton interdit à l'heure actuelle deux types d'emploi: travailler pour une agence privée de sécurité et conduire un taxi[235]. De son côté, le Service de police de Calgary défend à ses membres d'exercer plusieurs emplois, dont les suivants[236]:

a. Agent de recouvrement;
b. Dépisteur;
c. Veilleur, gardien de sécurité, ou autre poste lié à la sécurité;
d. Chauffeur de taxi ou de limousine, ou propriétaire ou exploitant de service de taxis ou de limousines;
e. Propriétaire, exploitant ou employé d'un débit de boissons;
f. Propriétaire, exploitant ou employé d'une maison de jeu;
g. Expert ou enquêteur en assurances;
h. Détective privé;
i. Escorte ou employé d'une agence d'escorte;
j. Huissier;
k. Chauffeur ou gardien de voiture blindée;
l. Garde du corps;
m. Toute fonction nécessitant la port d'une arme.

Ces règlements détaillés ont été contestés, mais sans succès, dans l'affaire *Calgary Police Association*[237]. La Cour d'appel de l'Alberta a confirmé le jugement d'un tribunal inférieur qui avait statué que le règlement était *intra vires*, et qu'il ne violait pas le droit des requérants à la "liberté" (droit garanti par l'article 7 de la

Charte canadienne des droits et libertés). La Cour a conclu qu'un policier n'a pas le droit absolu d'exercer un emploi à temps partiel, sans égard aux raisons qui justifient l'interdiction de certains types d'emploi secondaire.

La Police provinciale de l'Ontario appliquait une politique semblable à celle de la ville de Calgary, en limitant certains genres d'activités, avant l'adoption de la *Loi de 1990 sur les services policiers*[238]. En vertu des règlements antérieurs, les policiers étaient tenus de demander l'autorisation d'exercer un emploi secondaire[239]. Il existait:

> [...] une présomption tacite que le consentement ne serait accordé que si le policier était en mesure de justifier l'emploi ou d'en prouver la nécessité[240].

Cette présomption n'existe plus dans la nouvelle *Loi*. Le paragraphe 49(1) interdit plutôt aux agents de s'adonner à toute activité:

> a) qui l'entrave ou lui nuit dans l'exercice de ses fonctions en tant que membre d'un service de police, ou qui le fera vraisemblablement;
>
> b) qui le place ou le placera vraisemblablement dans une situation de conflit d'intérêts;
>
> c) qui constituerait autrement un emploi à temps plein pour une autre personne;
>
> d) qui lui procure un avantage du fait qu'il est membre d'un service de police.

Pour imposer des sanctions disciplinaires en invoquant cette disposition, la direction du service de police doit prouver, d'après les faits en cause, que le membre n'a pas respecté ces restrictions. Autrement dit, les policiers ont le droit d'exercer un deuxième emploi à moins que leur chef puisse prouver que, dans les circonstances, cet emploi les met en conflit d'intérêts.

Bien que la plupart des règlements soient muets quant aux raisons qui justifient la restriction de l'emploi secondaire, on peut analyser les raisons des interdictions les plus courantes. La tendance à

assouplir les dispositions relatives à l'emploi secondaire traduit une tentative de concilier les droits des individus et la nécessité d'une application impartiale de la loi. Néanmoins, on veut encore restreindre les activités:

1. qui laissent croire que l'agent peut se servir indûment de son pouvoir dans son intérêt personnel plutôt que dans l'intérêt de la collectivité (par exemple, un emploi de huissier ou d'agent de recouvrement);

2. qui comportent du travail pour des établissements qui profitent de certaines activités interdites par la loi ou qui sont titulaires de permis de vente de certains biens fortement réglementés (par exemple, travailler dans un bar);

3. qui comportent la propriété ou la gestion d'entreprises susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts (par exemple, des agences de sécurité ou d'enquêtes en concurrence avec le service policier)[241].

Face à certains genres d'emploi, on craint que le policier ait tendance à exercer ses fonctions de gendarme et d'agent de la paix, qu'il soit ou non de service. Tout emploi secondaire qui risque de brouiller le statut du policier et la source de son autorité est donc suspect. Pour ce motif, les emplois qui exigent le port d'une arme ou qui peuvent comporter l'arrestation de personnes sont souvent proscrits. De la même façon, les membres de services policiers qui se livrent à des activités commerciales ou à des emplois à l'égard desquels ils pourraient être appelés à effectuer des inspections ou à faire appliquer des règlements, dans le cadre de leurs fonctions policières, comportent de graves risques de conflit d'intérêts[242].

Outre ces préoccupations relatives au pouvoir de la police, à l'illégalité des activités et à la "concurrence", de vives inquiétudes s'expliquent par les sources d'informations privilégiées auxquelles les policiers ont accès. Les policiers ont librement accès à des renseignements qui ne sont généralement pas à la portée d'employeurs privés, mais qui pourraient leur être extrêmement précieux. L'accès aux casiers judiciaires, aux dossiers d'immatriculation des véhicules automobiles, à l'information policière, aux statistiques criminelles et aux rapports d'enquête pourrait simplifier la tâche à bien des personnes qui exercent des professions civiles. Les huissiers, les détectives privés, les avocats, les techniciens judiciaires, les employés d'agences de sécurité ou de cautionnement, de même que les personnes qui exercent

beaucoup de professions semblables ayant un rapport avec le travail policier, pourraient profiter considérablement d'une information policière à laquelle ils n'ont pas légalement accès. Pour cette raison, de tels emplois secondaires sont presque invariablement interdits aux policiers, car même si ceux-ci résistaient à la tentation d'utiliser de l'information policière à des fins personnelles, l'apparence de conflit d'intérêts serait presque inévitable.

Cependant, même d'autres entreprises peuvent profiter de l'utilisation indue de tels renseignements. Ainsi, un policier de la Communauté urbaine de Toronto a été accusé de manoeuvre frauduleuse pour avoir utilisé à des fins personnelles des renseignements qu'il avait puisés dans le CIPC. Il avait vérifié le dossier de personnes qu'il avait l'intention d'embaucher dans son entreprise de nettoyage domestique[243].

Un autre sujet de préoccupation qui a été exprimé, mais auquel les codes de déontologie actuels ne semblent pas s'attaquer directement, tient au conflit de responsabilités poussé à l'extrême. Tout comme les membres de plusieurs autres professions, les policiers peuvent être mobilisés lors de situations d'urgence ou de catastrophes. C'est pourquoi un deuxième emploi comme celui de conducteur d'ambulance, d'intervenant d'urgence ou encore de réserviste, pourrait imposer à l'agent de police des obligations incompatibles, lors de la même situation d'urgence. Cette possibilité milite peut-être contre l'autorisation de tels emplois secondaires pour des policiers.

Dans la mesure où les codes de déontologie policière assimilent l'emploi secondaire à un conflit d'intérêts, des questions se posent quant à la nature et à l'ampleur des intérêts personnels en cause, questions également abordées dans les codes d'éthique du secteur public et du secteur privé. Selon les *Ordres de la police de la P.P.O.*, un conflit d'intérêts se définit comme un commerce, une entreprise ou une activité lucrative à laquelle un membre s'adonne quand il n'est pas de service[244]. Les membres de la Sûreté du Québec, quant à eux, "ne peuvent remplir aucun autre emploi ni se livrer, directement ou indirectement à aucun commerce"[245]. Dans la même veine, les membres du Service de police de Halifax

ne peuvent, sans autorisation, se livrer directement ou indirectement à une autre occupation ou vocation[246]. Le sens qu'il faut donner au mot "indirectement" et ses répercussions sur la portée de l'interdiction ne sont pas clairs; on ne sait pas trop si les intérêts de membres de la famille sont également visés.

Cette question est étroitement liée à celle de l'éloignement. Voici un extrait des *Ordres de la police* de la P.P.O.[247]:

> Ces directives ne sont pas censées s'appliquer aux placements dans des sociétés ou des entreprises, lorsque la participation du membre ne lui confère pas de contrôle ni d'influence sur l'entreprise en question. Dans de tels cas, on présume que chaque membre fera preuve de jugement et gardera à l'esprit qu'il occupe un poste de policier.

Dans une affaire impliquant un policier reconnu coupable de conduite scandaleuse pour avoir exercé le deuxième emploi de vendre des articles de fantaisie et des cadeaux, la Commission de police de l'Ontario a invoqué cette disposition lors de l'appel pour déterminer si l'appelant avait des intérêts interdits dans son petit commerce. Le policier en cause affirmait ne pas avoir d'intérêts importants dans ce commerce. Les lois, règlements et politiques qui visent les services policiers sont trop vagues quant aux limites des intérêts personnels.

Les Ordres permanents de la GRC (partie I.4) abordent, quant à eux, la question de l'éloignement en ce qui concerne l'interdiction des activités commerciales. On y trouve la précision suivante:

> [...] sera réputé s'occuper de négoce ou d'activités commerciales le membre qui a des relations si étroites avec l'entreprise d'un parent (p. ex. le conjoint) que cela laisse croire qu'il participe aux affaires de l'entreprise ou y est employé[248].

À l'instar des services policiers provinciaux et peut-être de certains corps régionaux, la GRC éprouve un problème de disparité géographique des répercussions de l'emploi secondaire. Des professions qui sont relativement anodines à certains endroits peuvent poser des difficultés considérables ailleurs. À titre

d'exemple, le cas d'un agent de la GRC exploitant un service de dépanneuses serait perçu de façon très différente chez ses supérieurs, selon que l'agent était affecté à des fonctions de sécurité à Ottawa ou à la patrouille routière dans une zone rurale de la Saskatchewan. Il s'agit là, bien sûr, d'un exemple un peu extravagant, mais des différences analogues pourraient exister pour plusieurs emplois secondaires, selon l'endroit où on les exerce. De tels problèmes ne se posent généralement pas dans les services de police municipaux.

En revanche, cette disparité géographique donne aux services policiers d'envergure une plus grande marge de manoeuvre et leur permet de régler certains types de conflits d'intérêts par des mutations. En effet, la réaffectation d'un policier à d'autres fonctions, même sans l'envoyer ailleurs, est plus facile dans les grands corps de police que dans les petits services municipaux. Cette dimension est un facteur important à considérer au moment d'évaluer un code de déontologie plus permissif face à l'emploi secondaire.

7.2 Activités politiques

Dans le secteur privé, les employés sont généralement encouragés à prendre part à des activités politiques, tant qu'il est clair qu'ils ne représentent pas leur entreprise[249]. Cependant, il existe tant dans le secteur public que dans la police une tradition de neutralité politique qui exige des employés:

1. qu'ils s'abstiennent de toute activité politique partisane;
2. qu'ils s'abstiennent d'exprimer publiquement leurs opinions personnelles sur les politiques et les programmes du gouvernement, sur les élus ou leurs adversaires[250].

La réglementation des activités politiques[251] dans la fonction publique et dans la police se justifie par la nécessité de garantir l'impartialité ou, ce qui est encore plus important, l'apparence de l'impartialité.

Les provinces se sont dotées de politiques différentes en ce qui concerne les activités politiques des fonctionnaires, mais la plupart accordent désormais un congé aux fonctionnaires désireux de se porter candidats lors d'une élection. Toutefois, elles restreignent par ailleurs sensiblement les activités politiques. Le jugement *O.P.S.E.U. v. A.G. of Ontario*[252] a établi que les provinces ont le pouvoir constitutionnel d'exiger des fonctionnaires qu'ils prennent un congé avant de se porter candidats lors d'élections et de restreindre d'autres activités politiques.

Cependant, depuis l'inclusion de la *Charte des droits* dans la Constitution, ces restrictions ont été fort contestées. En 1986, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a infirmé les dispositions de la *Civil Service Act* qui obligeaient les fonctionnaires à démissionner avant de se porter candidats à une élection[253], ce qui a entraîné des modifications législatives dans cette province. Désormais, les fonctionnaires ont le droit de prendre congé et de reprendre leur travail s'ils sont battus aux élections[254]. S'ils sont élus, ils ont droit à un congé pouvant durer jusqu'à leur réélection et, à ce moment-là, leur emploi est censé prendre fin[255]. Certaines provinces n'accordent pas de congé à l'employé lorsqu'il est élu; elles estiment alors que l'employé a démissionné.

Tout comme la *Civil Service Act* de la Nouvelle-Écosse, la *Loi sur la fonction publique* de l'Ontario[256] établit un système à deux niveaux, dans lequel les activités politiques de certains employés sont plus restreintes. Parmi les quelque 6 000 fonctionnaires dont les activités sont limitées, on compte 4 000 membres de la Police Provinciale de l'Ontario[257]. À titre d'employé de l'État, un agent de la P.P.O. peut seulement:

1° voter;
2° être membre d'un parti politique;
3° faire un don à un parti politique;
4° exercer des activités politiques non partisanes;
5° assister à des assemblées politiques auxquelles prennent part tous les candidats;
6° commenter publiquement des questions sans rapport direct avec son champ de responsabilité ou avec le programme d'un parti[258].

On réexamine actuellement ces restrictions, surtout à cause d'un changement récent du climat politique. Les activités politiques des fonctionnaires et des policiers ont fait l'objet de documents de travail et, comme on le verra plus loin, des changements devraient survenir dans ce domaine dans un proche avenir. Le cas des policiers municipaux de l'Ontario peut donner une idée de ce qui est susceptible de se produire; ils n'ont pas le droit de prendre part à des activités politiques, en vertu de l'article 46 de la *Loi de 1990 sur les services policiers*[259], à moins que le règlement ne le permette. Ce règlement, entré en vigueur le 3 octobre 1991, est décrit en détail plus loin.

Ailleurs, une seule disposition générale vise à préserver l'impartialité du membre. Ainsi, l'article 21 du *Code de déontologie et de discipline des membres de la Sûreté du Québec*[260] enjoint les membres à faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions. Aucune autre disposition ne règlemente les activités politiques des membres. Les règlements du service de police de Vancouver sont analogues, en ce qu'une seule disposition porte sur les activités politiques:

> Je m'abstiendrai de toute expression publique de mes opinions politiques qui risquerait d'offenser quelqu'un ou d'influencer l'issue d'une élection quelle qu'elle soit[261].

Dans certains services policiers, les membres doivent obtenir l'autorisation de se livrer à des activités politiques. Ainsi, d'après le *Manuel d'administration*[262] du service de police de Calgary, les membres du service doivent demander un congé pour pouvoir se porter candidats à une élection provinciale ou fédérale. Si le membre est élu, il doit démissionner. Un membre qui, sans se conformer à cette règle, s'était présenté à la mairie d'une municipalité voisine, a par la suite démissionné de son poste de maire.

Les règlements d'autres services policiers permettent à leurs membres de prendre un congé en pareil cas. Adopté en 1974, le règlement du service de police de Winnipeg exigeait que l'emploi prenne fin lorsque le membre était élu[263]. Ce règlement a récemment été remplacé par la *Loi sur la Ville de Winnipeg*[264],

qui permet aux agents de police, à titre de fonctionnaires municipaux, de prendre un congé lorsqu'ils sont élus à une charge publique.

Le *Règlement de la GRC* permet des activités politiques discrètes:

> Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire au membre d'appuyer en privé un parti politique, d'exprimer en privé son opinion sur tout sujet ou candidat politique, d'assister à des assemblées politiques lorsqu'il n'est ni de service ni en uniforme ou de voter selon son gré[265].

Il n'en demeure pas moins, cependant, que les activités politiques des membres, sont strictement limitées comme en témoigne le paragraphe 57(1):

> Le membre ne peut:
>
> a) faire aucun travail pour ou contre une personne qui cherche à se faire élire ou réélire [...];
>
> b) faire aucun travail pour ou contre un parti politique ;
>
> c) se porter candidat à une élection [...].

L'expression "travailler pour" est également utilisée dans l'article 33 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*[266]. Dans *Osborne c. la Reine*[267], la Cour d'appel fédérale a invalidé cette disposition, la jugeant trop vague. Cependant, lors de l'appel, le juge Sopinka de la Cour suprême du Canada a déclaré, au moment d'infirmer les restrictions pour d'autres motifs, que la difficulté d'interprétation ne pouvait être assimilée à l'absence de normes intelligibles[268].

Ce qui importe, lorsqu'il s'agit de réglementer les activités politiques des agents de police, c'est de concilier deux impératifs: d'un côté, permettre aux membres d'exercer leur droit individuel et démocratique de participer à des activités politiques[269], et, de l'autre, protéger le droit du public à un service de police impartial[270]. Dans la même veine, les restrictions imposées aux droits politiques des fonctionnaires sont censées viser trois objectifs fondamentaux:

1. protéger le droit de tous les Canadiens à un traitement juste et équitable dans leurs relations avec l'administration publique;

2. protéger le droit du gouvernement de recevoir des conseils impartiaux;

3. protéger les fonctionnaires contre toute mesure punitive imposée pour des motifs de politique partisane[271].

Ces arguments justifient également la neutralité politique de la police[272].

Beaucoup de critiques ont été formulées au sujet de la portée excessive des règlements qui limitent les activités politiques. Dans son rapport paru en 1979, le Comité d'Avignon[273] favorisait la pleine participation politique des fonctionnaires, voyant là un des droits du citoyen, participation qui ne serait limitée que dans des cas exceptionnels où:

> [...] toute apparence de conduite partisane compromettrait la réputation d'impartialité de la Fonction publique ou le rendement du fonctionnaire[274].

Le Comité recommandait un système de réglementation à trois niveaux, inspiré du modèle britannique. Ce système, comportant trois catégories de fonctionnaires dont les activités sont limitées à divers degrés, est également préconisé dans le document de travail intitulé *The Extension of Politicial Activity Rights for Ontario Crown Employees*[275], paru en 1991. Les trois catégories seraient les suivantes:

Activités politiques restreintes
- Sous-ministres et cadres supérieurs

Activités politiques partiellement autorisées
- Cadres
  Employés exclus
  Employés qui, dans une unité de négociation, remplissent des fonctions d'attribution, d'évaluation et d'adjudication (les "AEA")

Activités politiques entièrement permises
- La grande majorité des fonctionnaires

Les auteurs de ce document de travail reprennent le point de vue exprimé en 1986 par la Commission de réforme du droit de l'Ontario, dans son rapport sur les activités politiques, les commentaires publics et

la divulgation de renseignements par les employés de l'État[276] en ce qui concerne les "AEA". Il s'agit des employés qui traitent couramment avec des citoyens et prennent à leur égard des décisions relatives à l'adjudication, à l'évaluation ou à l'attribution. Un *AEA* se définit de la façon suivante:

> Tout employé de la Couronne dont les actes peuvent inspirer à la population des "craintes raisonnables de parti pris" parce que:
>
> - de par ses fonctions, il est **souvent en contact** avec le public (ou avec des entreprises);
> - il prend ou semble, aux yeux des citoyens, **prendre des décisions d'adjudication, d'évaluation ou d'attributrion** qui les touchent;
> - ses **activités politiques sont susceptibles d'être connues** du public qu'il sert[277].

Les policiers pourraient facilement se ranger dans cette catégorie intermédiaire, compte tenu de leur pouvoir discrétionnaire et des normes de conduite rigoureuses qu'ils sont censés respecter. Il est digne de mention, cependant, que la Commission de réforme du droit de l'Ontario a refusé de se pencher sur la question des activités politiques de policiers, même si les lois ontariennes confèrent le statut de fonctionnaires aux agents de la P.P.O. La Commission a exprimé la conclusion suivante:

> Toutefois, à notre avis, les activités politiques des policiers soulèvent des questions fort différentes de celles que posent les activités politiques de fonctionnaires, questions qui débordent le cadre de notre étude[278].

La question des activités politiques de membres de la police a cependant été abordée récemment dans un *Document de travail sur les droits à l'activité politique des policiers de l'Ontario*[279], émanant du Solliciteur général de l'Ontario. Dans ce cas encore, trois approches possibles étaient proposées: des droits politiques très restreints, des droits politiques étendus mais limités et, enfin, des droits politiques illimités. Il est clair que, pour harmoniser ces droits en respectant la *Charte des droits et libertés*, seules des limites raisonnables sont permises[280].

En réalité, du moins dans le cas des policiers municipaux, on a nettement privilégié les libertés individuelles. Un règlement pris le 3 octobre 1991 en vertu de l'article 46 de la *Loi de 1990 sur les services policiers* accorde des droits assez étendus, bien que non illimités, aux policiers municipaux, leur permettant de participer à des activités politiques au niveau fédéral, provincial et municipal[251]. On y énumère des activités politiques très diverses qui sont permises, tout en étant, dans certains cas, assujetties à des contraintes particulières ; il en ressort que très peu d'activités politiques sont interdites aux policiers municipaux.

La participation à des activités politiques publiques n'est permise que lorsque le policier n'est pas de service, ni en uniforme. Par ailleurs, tout policier désireux de briguer les suffrages lors d'élections fédérales ou provinciales, ou encore de se porter candidat à la mairie ou à l'échevinage, doit obtenir un congé sans solde pendant la campagne électorale et démissionner s'il est élu. Dans les six années qui suivent, l'employé a le droit, sous réserve de certaines restrictions, de réintégrer son emploi s'il cesse d'occuper une charge publique. Les chefs de police et leurs adjoints n'ont pas le droit, eux, de se porter candidats.

Les agents de police ont également le droit, sans démissionner ou demander de congé, d'être nommés ou de poser leur candidature à une commission locale, par exemple une commission scolaire, le conseil d'administration d'une bibliothèque publique, un conseil local de santé ou un conseil de planification. Pour des raisons évidentes, ils ne peuvent siéger à une commission des services de police ou prendre part à des activités politiques la touchant. Ce droit est également accordé à la condition que les activités en question ne nuisent pas au rendement du policier et ne le mettent pas, ou ne risquent pas de le mettre, en conflit d'intérêts.

Le règlement permet à l'agent de police d'exprimer, quand il n'est pas de service ni en uniforme, son point de vue sur toute question qui ne touche pas directement ses responsabilités de policier. L'agent de

police ne doit toutefois pas associer son poste de policier à la question, ni présenter ses opinions comme étant celles du service de police.

Toutefois, lorsqu'il en a l'autorisation, l'agent peut exprimer son opinion sur toute question ou assister et participer à une assemblée publique à titre de représentant du service. Cependant, pendant les campagnes électorales, de telles autorisations ne sont pas accordées, afin d'éviter qu'un policier, agissant au nom du service, appuie ou combatte un candidat ou un parti politique, ou encore une position exprimée par un candidat ou un parti politique.

Enfin, deux limites sont expressément imposées à l'activité politique. Il est interdit aux policiers de solliciter ou de recueillir des fonds et de prendre part à des activités politiques qui les mettent ou sont susceptibles de les mettre en conflit d'intérêts. L'imposition de cette obligation primordiale d'éviter tout conflit d'intérêts correspond à la façon dont d'autres organismes publics ont réagi à la libéralisation des droits politiques.

L'extension des droits relatifs aux activités politiques pose essentiellement la même difficulté que l'assouplissement de n'importe quelle règle sur les conflits d'intérêts: en dernier ressort, seul l'individu peut juger des situations où l'exercice de ces droits risque de créer un conflit d'intérêts. On pourrait régler le problème en formulant, en termes généraux, l'obligation résiduelle pour le policier d'exercer ses droits politiques de manière à respecter ses autres obligations.

La Société canadienne d'hypothèques et de logements, par exemple, a institué une telle obligation. Les employés ont le droit d'exercer un grand nombre d'activités politiques, mais pour remplir leur obligation d'impartialité, ils doivent[282]:

- éviter de se faire remarquer par le public en tant que partisans actifs d'un parti ou d'un candidat donné;
- s'abstenir de toute conduite qui puisse compromettre ou sembler compromettre, leur aptitude à exercer leurs fonctions en toute impartialité; et
- se rappeler que dans la conduite de leurs activités politiques, on jugera de leur impartialité en fonction des nombreuses circonstances particulières, comme la nature et le degré de visibilité de leurs activités politiques et de leurs fonctions officielles, leur lieu de travail et leur niveau de responsabilité à la SCHL.

Il est probable que la question de l'activité politique des membres de services policiers fasse l'objet de nombreuses discussions dans un proche avenir, d'autant plus que les initiatives de l'Ontario attireront l'attention dans tout le pays. Il s'agit d'un domaine relativement peu analysé jusqu'ici, mais qui mériterait sans aucun doute un examen approfondi. Les activités politiques de policiers touchent pratiquement tous les sujets abordés dans ces pages, notamment les conflits d'intérêts, l'utilisation possible de renseignements confidentiels et les problèmes soulevés par les associations des policiers.

Qui plus est, des considérations quelque peu différentes entrent en ligne de compte lorsque c'est une association de policiers qui se livre aux activités politiques. Il est déjà arrivé, par le passé, que des associations de policiers prennent parti directement et publiquement lors d'élections municipales. Dans d'autres cas, des membres de telles associations ont contribué, par de l'argent ou de l'aide, à la campagne électorale d'un candidat, pour faire avancer leurs intérêts collectifs. Cependant, ces aspects forts intéressants débordent malheureusement l'objet du présent document.

7.3 Transferts financiers et gratifications

L'acceptation de gratifications pose un problème lorsqu'on peut raisonnablement penser que le don en cause risque d'influencer le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités. Lorsqu'on se demande s'il est convenable que des policiers acceptent des gratifications, quelqu'un soulève inévitablement l'exemple bien connu du policier qui reçoit du café et des beignes gratuitement au casse-

croûte du quartier. D'un côté, le policier "le plus cynique et le plus aguerri des hommes" sait, mieux que quiconque, que "l'on n'a rien pour rien" dans ce monde[283]. Par conséquent, tous les dons doivent être refusés. D'un autre côté, certains soutiennent qu'on devrait encourager les policiers à accepter librement des gratifications mineures, puisque celles-ci contribuent à l'établissement de relations sociales harmonieuses entre la police et le public[284]. Ce dernier point de vue ne semble cependant pas avoir fait beaucoup d'adeptes dans la police.

Dans le secteur privé, trois mots reviennent souvent lorsqu'il s'agit de déterminer si l'acceptation de cadeaux doit être permise: "coutumier", "modeste" ou "habituel". Voici un extrait du code d'éthique auquel doivent se conformer les employés d'Ingersoll Rand:

> Dans le monde des affaires compétitif d'aujourd'hui, il n'est pas inhabituel d'offrir ou de recevoir des articles de promotion ou des dons d'une valeur symbolique [...] La Société s'attend à ce que ses employés fassent preuve de jugement en évitant toute situation qui risque de ternir sa réputation[285].

De son côté, la Société Algoma établit plusieurs critères qui doivent être satisfaits pour qu'un cadeau puisse être accepté. Ainsi, les employés peuvent accepter un don aux conditions suivantes:

> Le don n'est pas offert dans l'intention d'influencer la personne qui le reçoit dans l'exercice de ses responsabilités.
> Le don est conforme aux pratiques commerciales couramment admises.
> Il ne contrevient à aucune loi et à aucun règlement.
> Il ne s'agit pas d'argent comptant, d'obligations ou de valeurs négociables.
> La valeur du don est si négligeable qu'il ne peut s'agir d'un pot-de-vin, d'une récompense ou d'un autre paiement indu visant à acheter les bonnes grâces de son destinataire.
> La révélation complète et publique de l'acceptation du don ne causerait pas d'embarras à la Société et ne ternirait nullement sa réputation[286].

Cette idée que l'acceptation d'un cadeau d'une valeur négligeable devrait être permise existe aussi dans le secteur public. Là aussi, des marques d'hospitalité modérées sont perçues comme des pratiques commerciales courantes. Par exemple, *le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* permet l'acceptation de cadeaux si ceux-ci "a) sont

conformes aux règles de la bienséance; b) ne sont pas de nature à laisser planer des doutes quant à l'objectivité ou à l'impartialité du titulaire; et c) ne compromettent aucunement l'intégrité du gouvernement[287].

Les efforts déployés pour définir quels cadeaux ont une valeur appréciable s'expliquent par le fait que beaucoup de codes n'interdisent que l'acceptation de cadeaux d'une certaine valeur. Ainsi, la *Loi concernant les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée et du Conseil des ministres*[288] de l'Ontario interdit l'acceptation de toute gratification, sauf les cadeaux minimes, et exige la divulgation de tout don d'une valeur de plus de deux cents dollars (ou d'une valeur cumulative annuelle totale de deux cents dollars). La *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*[289] du Manitoba exige la divulgation de tous les cadeaux et du nom de leurs donateurs. En revanche, la nouvelle *Conflict of Interest Act*[290] de l'Alberta oblige les parlementaires à obtenir l'autorisation du commissaire à la déontologie avant d'accepter un cadeau. Celui-ci ne donne son autorisation que lorsqu'il:

> [...] est persuadé qu'il est tout à fait impossible que l'acceptation des honoraires, du cadeau ou d'un autre avantage crée un conflit entre l'intérêt privé et les fonctions publiques du parlementaire[291].

Dans la plupart des cas, les services policiers optent soit pour cette exigence du consentement préalable, soit pour une interdiction absolue de tous les cadeaux, en exemptant parfois les marques d'hospitalité mineures et habituelles. Sous la rubrique générale d'éviter de se placer dans une situation où il serait en conflit d'intérêts le *Code de déontologie des policiers du Québec* stipule que:

> [...] le policier ne doit pas:
>
> 1° solliciter, accepter ou exiger d'une personne, directement ou indirectement, un don, une récompense, une commission, une ristourne, un rabais, un prêt, une remise de dette, une faveur ou tout autre avantage ou considération de nature à compromettre son impartialité, son jugement ou sa loyauté;[292].

En plus, le policier ne doit pas offrir un don de nature à compromettre l'impartialité de cette personne dans l'exercice de ses fonctions. Il en va de même pour le service de police de Vancouver. Tout membre qui reçoit un cadeau est tenu de le faire parvenir immédiatement au bureau du chef de police, en y joignant un rapport décrivant toutes les circonstances pertinentes[293]. Le service de police de Calgary ordonne à ses membres d'obtenir l'autorisation du chef avant d'accepter un cadeau[294] et veille à ce qu'ils comprennent bien la portée de cette disposition:

> Pour qu'il ne subsiste aucun doute quant à l'emploi ou à la portée de la présente politique, nous précisons que l'interdiction s'applique aussi aux boissons ou aux repas offerts gratuitement[295].

Le Manuel d'administration de la GRC comprend des directives détaillées sur l'acceptation de cadeaux. Ainsi, il est obligatoire[296] de retourner les cadeaux provenant "d'une source nationale", en y joignant une lettre de remerciement expliquant la politique de la GRC[297]. Cependant, la GRC permet, elle aussi, les cadeaux coutumiers, d'une valeur négligeable:

> Un membre peut accepter des faveurs spontanées et peu fréquentes, telles les activités d'accueil ou de très petits cadeaux normalement offerts à titre gracieux ou publicitaire par des entreprises commerciales, s'il est clair que ces cadeaux ne donneront lieu ou ne pourront donner lieu à aucun conflit d'intérêts, ni à des soupçons de favoritisme ou de manque d'objectivité[298].

En principe du moins, cette disposition prévoit une exception très mineure à une interdiction relativement stricte.

Certaines lois sur la police assimilent l'acceptation de gratifications à une "manoeuvre frauduleuse". Par exemple, d'après le *Police Service Regulations* de l'Alberta, commet une manoeuvre frauduleuse tout membre qui:

> [...] directement ou indirectement, sollicite ou reçoit un paiement, un cadeau, un laissez-passer, un abonnement, un témoignage d'appréciation ou une faveur sans le consentement du chef de police[299].

Évidemment, il n'est pas toujours facile de départager conflit d'intérêts et manoeuvre frauduleuse. Certaines définitions de la manoeuvre frauduleuse s'apparentent beaucoup aux définitions du conflit d'intérêts données plus haut. Par exemple, les *Police (Discipline) Regulations* de la Colombie-Britannique qualifient de manoeuvre frauduleuse le fait, pour un membre:

> b) de contracter une obligation pécuniaire ou autre envers une personne de façon à ce que cela affecte l'exécution de ses fonctions policières, ou
> c) de profiter de son poste de policier pour obtenir un avantage personnel[300].

De la même façon, dans une affaire survenue en Ontario et déjà mentionnée, un policier qui avait utilisé des renseignements du CIPC pour favoriser la bonne marche de son entreprise personnelle a été accusé, initialement, de manoeuvre frauduleuse, parce qu'il avait profité de son poste pour obtenir un avantage personnel[301]. Par la suite, on a réduit la gravité de l'accusation pour éliminer la notion de fraude, qui n'était apparemment pas étayée par les faits.

En revanche, nous avons eu connaissance d'une affaire impliquant un membre de la P.P.O. condamné pour avoir accepté une commission, en secret. Le policier en question avait accepté qu'une compagnie de dépanneuses lui donne un téléphone cellulaire et répare sa voiture gratuitement; en retour, il devait acheminer les appels de service à cette compagnie. Dans ce cas-ci, l'élément de corruption ou de fraude était évident. Certains commentateurs donnent à ce mot un sens beaucoup plus large, et n'hésitent pas à parler de fraude dès qu'un policier accepte des repas ou des cafés gratuits, quand les donateurs s'attendent à des faveurs. Quel que soit le terme utilisé, on cherche à garantir l'impartialité de la police.

7.4 Utilisation de renseignements confidentiels

Toute personne qui utilise des renseignements confidentiels, auxquels le grand public n'a pas accès, pour servir ses intérêts personnels ou privés, est en conflit d'intérêts[302]. Qu'il utilise ces renseignements à son avantage personnel ou au profit d'un tiers, l'employé n'agit pas d'une façon impartiale.

L'obligation de confidentialité qui découle de la relation de travail exige que l'employé s'abstienne d'utiliser les renseignements confidentiels qu'il a obtenus dans le cadre de son travail à son avantage personnel ou au détriment de son employeur[303]. Par exemple, dans *Laverty c. Cooper Plating*[304], un conflit d'intérêts potentiel existait parce que la directrice des ventes connaissait entièrement les produits, les coûts, la tarification et les clients de son employeur ainsi que d'autres détails qui pouvaient être utiles à l'entreprise de son conjoint de fait, qui était en concurrence directe avec son employeur.

Le code de déontologie de la société Algoma contient les dispositions suivantes:

> Les employés ne doivent pas utiliser, pour leur profit personnel, ni révéler à d'autres les renseignements privilégiés auxquels ils ont accès dans le cadre de leur travail[305].

Les dispositions relatives aux "renseignements d'initiés" des codes d'éthique en vigueur dans le secteur public visent le même but. La *Loi sur les conflits d'intérêts* du Manitoba prévoit ce qui suit:

> Aucun député ou ministre ne doit utiliser, pour son profit personnel ou pour le profit d'un tiers, des renseignements auxquels le public n'a pas accès et que le député ou le ministre obtient dans l'exercice de ses pouvoirs, fonctions et attributions officiels[306].

Ainsi, un fonctionnaire de Revenu Canada qui avait utilisé des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles pour ses placements personnels a été congédié[307].

Partout aussi, le fait pour un policier de divulguer indûment des renseignements confidentiels constitue une faute disciplinaire. L'obligation de garder le secret est souvent énoncée tant dans les serments d'office que dans les codes de discipline. Voici, à titre d'exemple, un extrait du serment d'office que les policiers de l'Alberta doivent prêter:

> [...] et que j'exercerai de mon mieux la charge de _____, avec diligence et loyauté, sans révéler à quiconque, sauf lorsque mes fonctions l'exigent,

> les renseignements ou les faits dont j'aurai connaissance dans mon poste. Ainsi Dieu me soit en aide[308].

Les membres de la GRC doivent prêter le serment du secret suivant:

> Je, ..., jure de ne révéler ni communiquer à quiconque n'y a pas légitimement droit ce qui est parvenu à ma connaissance ou les renseignements que j'ai obtenus en raison de mon emploi dans la Gendarmerie Royale du Canada[309].

Les divers codes de déontologie policière visent le même but que les codes d'éthique appliqués dans les secteurs privé et public. Le code de discipline de la Sûreté du Québec illustre le mieux cette similitude. Il assimile à une faute disciplinaire

> d) le fait d'utiliser à des fins personnelles ou dans le but d'en tirer un avantage ou un profit, les informations obtenues à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou à cause de sa situation dans la Sûreté[310].

L'orientation du Manuel d'administration de la GRC est plus précise. Le membre ne peut utiliser des renseignements confidentiels pour appuyer ou promouvoir une personne ou une organisation[311], pour tirer profit d'une transaction commerciale privée[312] ou pour négocier des valeurs[313]. Il ne peut pas non plus donner au public, sans autorisation, des renseignements confidentiels[314]. Les directives de la GRC sur les conflits d'intérêts traitent aussi des renseignements confidentiels de la façon habituelle:

> Les fonctionnaires doivent veiller, dans la gestion de leurs affaires personnelles, à ne pas se servir ni sembler se servir à leur avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public[315].

L'indiscrétion peut également entraîner d'autres genres de conflits d'intérêts. Par exemple, le *Police Service Regulation* de l'Alberta définit ainsi l'abus de confiance:

> ii) prévenir, directement ou indirectement, toute personne contre qui un mandat ou une assignation a été ou est sur le point d'être émis, sauf dans l'exécution légitime du mandat ou la signification de l'assignation.

> v) signer ou faire circuler une pétition ou une déclaration relative à une affaire qui touche le service de police, sauf si cela est fait par les voies officielles ou par correspondance ou en suivant la procédure de griefs établie[316].

De plus, l'utilisation, par des personnes ne faisant plus partie du service de police, de renseignements confidentiels obtenus dans le cadre de leurs fonctions policières suscite également des inquiétudes, comme on le verra plus loin.

7.5 Traitement de faveur

Compte tenu de la nature discrétionnaire des fonctions de la police, les autorités policières attachent une importance fondamentale à la question du traitement de faveur. Par exemple, lorsqu'un policier accorde ou semble accorder un traitement privilégié à certaines personnes, il y a un conflit d'intérêts évident. Cependant, même dans les codes d'éthique en vigueur dans le secteur public, rares sont les dispositions qui traitent de ce sujet. Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* aborde la question du traitement de faveur:

> Il est interdit au titulaire d'une charge publique [...] d'accorder, relativement à des questions officielles, un traitement de faveur à des parents ou amis, ou à des organismes dans lesquels lui-même, ses parents ou amis ont des intérêts[317].

Dans le secteur public, les relations familiales semblent poser un problème majeur. Les exemples ne manquent pas: un fonctionnaire de la CEIC qui a aidé sa femme à présenter une demande de prestations d'assurance-chômage[318]; un employé d'Approvisionnements et Services qui a faussé un processus d'adjudication pour favoriser des membres de sa famille[319]; une fonctionnaire de Revenu Canada qui a favorisé son fils en lui donnant des renseignements privilégiés au sujet d'un contrat d'entretien des ordinateurs du ministère[320]. Le *Code of Conduct and Ethics for the Public Service* de l'Alberta mentionne expressément les membres de la famille:

> Les employés qui exercent des fonctions relatives à l'application des règlements ou aux inspections, ou qui ont un pouvoir discrétionnaire sur d'autres doivent, dans la mesure du possible, se désister pour éviter de s'occuper du dossier de membres de leur famille, notamment leurs parents, leurs beaux-parents, leurs frères et soeurs et leurs grands-parents, dans l'exercice de leurs fonctions[321].

Dans le document *Personnel Manual - Management Employees*[322], le gouvernement de l'Alberta décrit plus en détail la façon de procéder pour éviter de tels conflits d'intérêts. S'il ne peut se faire remplacer par un collègue, l'employé doit immédiatement prévenir son supérieur de la situation délicate dans laquelle il se trouve.

Un problème de ce genre s'est posé dans un service de police où deux policiers ont eu, à des moments différents, à enquêter sur des membres de leurs familles. Dans un cas, le policier s'est lui-même récusé. Cependant, dans l'autre, le policier a jugé qu'il pourrait rester impartial et a procédé à l'enquête. Aucune sanction officielle ne semble avoir été prise à son égard ni même envisagée.

Les membres de la famille ne sont pas les seules personnes qui pourraient profiter d'un traitement de faveur; il y a aussi les amis. On enquête en ce moment sur un policier de la Communauté urbaine de Toronto qui aurait fait une "enquête privée", pour rendre service à un ami, en recourant à la surveillance policière[323].

Dans la plupart des cas, les services policiers canadiens n'ont pas institué de dispositions interdisant expressément les traitements de faveur. Les membres du service de police de Winnipeg, qui sont assujettis au code d'éthique des employés de la même ville, doivent s'abstenir d'accorder à un citoyen une considération, un traitement ou un avantage spécial qui n'est pas accessible à tous les autres citoyens[324] Cependant, la plupart des services policiers devraient, pour intervenir dans des cas semblables, invoquer la disposition générale sur les conflits d'intérêts, c'est-à-dire la directive qui ordonne aux employés d'éviter les situations susceptibles de compromettre leur objectivité[325].

Néanmoins, comme on l'a vu plus haut, beaucoup de codes disciplinaires de la police assimilent à un abus de confiance une faute définie de façon assez étroite: le fait de prévenir, directement ou indirectement, une personne contre laquelle un mandat a été émis[326]. Dans un cas qui remonte à assez longtemps, un policier municipal a été congédié pour abus de confiance, parce qu'il avait informé un citoyen qu'il était surveillé par des détectives[327].

Le code de discipline de la Communauté urbaine de Montréal, qui était en vigueur avant l'adoption de l'actuel *Code d'éthique et de discipline de la CUM*, renfermait une disposition d'une portée aussi étroite[328]. Le nouveau Code comporte une disposition plus vaste qui, d'après les dirigeants du service, englobe le traitement de faveur:

> En tout temps, le policier doit faire preuve de dignité et éviter tout comportement de nature à lui faire perdre la confiance ou la considération que requièrent ses fonctions ou à compromettre l'efficacité du service[329].

Les lignes directrices de la GRC sur les conflits d'intérêts abordent directement la question du traitement de faveur. En voici l'article 8:

> Dans l'exercice de leurs charges officielles, les fonctionnaires ne doivent pas accorder de traitement de faveur à leurs parents ni à leurs amis ni à des organismes dans lesquels leurs parents ou leurs amis ont des intérêts financiers ou autres[330].

La mention expresse des organismes, et non seulement des parents et des amis, permet de considérer des associations comme des sources de conflit d'intérêts.

Le contraire du traitement de faveur pose, lui aussi, certains problèmes. Une application discriminatoire de la loi, au détriment de certaines personnes ou de certains groupes, risque peut-être encore davantage de miner la confiance du public envers la police, particulièrement chez les personnes ou groupes touchés, et plus encore si la discrimination se fonde sur des motifs généralement tenus pour inadmissibles comme la race, la couleur de la peau, le sexe ou la religion. Une analyse approfondie de

telles questions déborde le cadre de cette étude, mais les événements récents qui ont impliqué le service de police de Winnipeg fourniraient une matière abondante pour une telle analyse[331].

7.6 Associations

La Gendarmerie énonce une ligne de conduite générale relativement aux associations qui risquent de mettre ses membres en conflit d'intérêts. Le *Manuel d'administration* stipule qu'aucun membre ne peut:

> devenir membre d'une organisation quelconque qui, par sa nature, pourrait l'influencer ou le contraindre de quelque façon dans l'exécution impartiale de ses fonctions[332].

Les agents de police peuvent faire partie de différents groupes ou organismes sociaux, professionnels ou communautaires. À un autre niveau, ils peuvent aussi appartenir à divers groupes ethniques, religieux ou raciaux ou encore être issus d'une culture particulière. Comment ces différentes associations se répercutent-elles sur la façon dont les policiers remplissent leurs fonctions, et quels règlements peut-on adopter pour prévenir de tels conflits ? Le service de police de Calgary exige de ses membres qu'ils:

> soient conscients de leurs valeurs, croyances et attitudes personnelles qui sont susceptibles d'influencer leurs activités et leurs pensées, et qu'ils s'efforcent d'être exacts et impartiaux[333].

La question qui transparaît ici est encore une fois celle de l'éloignement de l'intérêt personnel du policier, et chaque cas doit être analysé d'après ses circonstances particulières.

Certains services policiers ont édicté des règles plus explicites pour faire face aux problèmes que posent les associations ou les fréquentations des policiers. En raison de la norme de conduite plus stricte à laquelle les policiers sont astreints, on leur interdit de fréquenter des criminels notoires. Par exemple, d'après le *Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec*[334], constitue une faute disciplinaire, pour le policier,

> le fait de fréquenter ou fraterniser sans justification avec des personnes qu'il sait être de réputation criminelle.

Le règlement du service de police de la Communauté urbaine de Toronto énonce clairement la raison d'être de cette interdiction[335]:

> Aucun membre ne peut habiter ou fraterniser avec une ou des personnes si son association avec elle est de nature à ternir la réputation du Service ou à laisser planer des doutes sur sa capacité de remplir les engagements de son serment d'office.

Selon un arbitre, de telles fréquentations:

> [...] lorsqu'elles mettent en doute l'intégrité, l'honnêteté ou la moralité du policier, risquent de le rendre moins efficace, d'embarrasser le service dont il est membre et, par conséquent, peuvent être tout à fait incompatibles avec son poste[336].

Si de telles dispositions placent souvent l'image de la police au premier rang, elles sont également motivées par la volonté d'éviter les conflits d'intérêts potentiels ou apparents. Dans une affaire où un policier a été reconnu coupable de conduite scandaleuse pour avoir fréquenté un criminel, la question en litige était de savoir s'il était de notoriété publique que l'ami du policier était un criminel. La poursuite devait prouver deux choses: premièrement, que l'individu en question était bien un criminel et, deuxièmement, qu'il avait cette réputation dans la localité. La condamnation a été annulée, faute de preuves de cette nature[337]. Dans une autre affaire, un policier a été reconnu coupable de conduite scandaleuse pour avoir cohabité avec la femme d'un accusé qui devait répondre devant les tribunaux d'accusations portées par ce policier. La condamnation a été confirmée, parce que toute personne raisonnable aurait conclu que la conduite du policier était susceptible de jeter le discrédit sur son service[338].

Il est évident que toute réglementation des fréquentations et des relations d'un agent de police a des répercussions importantes sur la liberté et la vie privée de l'agent. Dans certains cas, quand ces questions prennent une dimension publique, des concessions importantes s'imposent; ce peut être le cas, par

exemple, lorsque les exigences vestimentaires ou autres qui identifient clairement une personne à une religion donnée sont incompatibles avec les règlements de services policiers relativement à la tenue vestimentaire. Ces questions, pour fascinantes qu'elles soient, débordent l'objet de notre étude.

7.7 Critiques publiques

Un sujet étroitement lié à celui de la divulgation de renseignements confidentiels, abordé plus haut, est celui des critiques formulées par un policier, en public, à l'endroit de son service. La révélation de renseignements confidentiels, particulièrement d'inconduite, sans autre commentaire, est souvent la critique la plus éloquente. En règle générale, il est interdit aux policiers:

> [...] de signer ou faire circuler une pétition ou une déclaration relative à une affaire qui touche le service de police, sauf par la filière officielle de la correspondance ou par la procédure de griefs établie ou dans l'exercice légitime de leurs fonctions [...][339].

Dans le même esprit, la GRC interdit à ses membres de:

> [...] signer une pétition adressée à un service du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial sur tout sujet qui est en rapport, ou en conflit avec l'administration, les opérations et les objectifs internes de la GRC[340].

Les affaires disciplinaires découlant de critiques publiques se rangent dans la grande catégorie des manquements au devoir de loyauté[341]. L'obligation d'être loyal envers son employeur interdit à l'employé de critiquer celui-ci publiquement, car cela porterait atteinte à la réputation de l'employeur. Pour être assimilées à un conflit d'intérêts, les critiques doivent avoir été telles que l'employeur ne puisse plus compter sur l'impartialité du policier ou elles doivent compromettre ou sembler compromettre l'impartialité du policier aux yeux du public.

Dans certains cas, les critiques publiques sont justifiées. Dans *Fraser c. la Commission des relations de travail de la Fonction publique*, le juge en chef Dickson a déclaré qu'un fonctionnaire pourrait publiquement critiquer le gouvernement:

> [...] si, par exemple, le gouvernement accomplissait des actes illégaux ou si ses politiques mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité des fonctionnaires ou d'autres personnes, ou si les critiques du fonctionnaire n'avaient aucun effet sur son aptitude à accomplir d'une manière efficace ses fonctions ni sur la façon dont le public perçoit cette aptitude[342].

Dans *Clough c. Revenu Canada*, un employé de Revenu Canada a critiqué le projet d'accord de libre-échange. L'arbitre a jugé que ses activités n'avaient aucun effet sur son aptitude à accomplir d'une manière efficace ses fonctions ni sur la façon dont le public percevait cette aptitude[343]. Au moins depuis l'entrée en vigueur la *Charte des droits et libertés*, les interdictions absolues sont considérées comme injustifiées. Il faut trouver le juste équilibre entre, d'une part, la liberté d'expression de l'individu et, d'autre part, le droit du public à un service de police impartial.

Le document de recherche du Comité externe d'examen de la GRC, intitulé *Conduite en dehors des heures de service*[344] cite le cas d'un policier qui s'est vu administrer un avertissement oral officieux pour avoir critiqué, dans une lettre, la Commission qui faisait enquête sur le service auquel il appartenait. Le policier en question a dû écrire à nouveau au journal qui avait publié ses critiques, pour expliquer qu'il avait écrit sa première lettre à titre personnel et non à titre de membre du service de police. Les auteurs du *Manuel d'administration* de la police de Calgary ont tenté d'éviter le problème en exigeant des membres:

> que, au moment de faire une déclaration ou de participer à des activités publiques, ils disent clairement s'ils parlent à titre de citoyen ordinaire, de membre d'un groupe ou d'un organisme particulier ou de membre du service de police[345].

Il est impossible de savoir si une telle précision serait efficace, particulièrement si on sait que la personne qui parle est un policier et si son intervention traduit une connaissance des questions policières.

Une exception possible à toute interdiction des critiques publiques est la dénonciation d'inconduite, ce que les anglophones appellent *"whistleblowing"*. Il peut s'agir de divulgation non autorisée de renseignements confidentiels, de critiques publiques à l'endroit du service de police ou des deux à la fois. Ces derniers temps, cette question a fait couler beaucoup d'encre, surtout aux États-unis mais aussi à l'intérieur de nos frontières[346]; elle dépasse cependant, elle aussi, le cadre de notre analyse.

Chapitre VIII

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'APRÈS-EMPLOI

Plusieurs codes de conduite relatifs aux conflits d'intérêts, et particulièrement ceux qui visent les législateurs ainsi que leur personnel politique et leurs cadres, traitent également des situations qui risquent de placer les anciens titulaires de charges publiques en conflit d'intérêts. Il peut y avoir des conflits de différents ordres entre les intérêts de leur employeur actuel et ceux d'un employeur éventuel ou futur.

Tout d'abord, on peut craindre que la perspective d'un emploi futur influe sur le rendement de l'employé dans son poste actuel. L'employé peut profiter du pouvoir de son poste pour obtenir un autre emploi, ou encore il peut être plus négligent dans son travail s'il songe à changer d'employeur. Ensuite, lorsqu'il aura commencé son nouveau travail, on pourra craindre qu'il utilise indûment des renseignements confidentiels, des contacts ou de l'influence obtenus grâce à son emploi antérieur. Il y aura toujours l'apparence d'un conflit d'intérêts s'il y a la moindre interaction entre le nouvel emploi et l'ancien, car d'aucuns se demanderont si l'employé ne bénéficie pas d'un accès privilégié ou d'un traitement spécial.

La GRC est le seul service policier canadien à s'attaquer aux problèmes de l'après-emploi[347]. Pour le faire, elle réitère le principe bien connu suivant:

> Les personnes occupant ou ayant occupé une charge publique doivent s'assurer dans l'accomplissement de leurs fonctions que l'objectivité et l'impartialité de la fonction publique ne sont pas mises en doute et faire en sorte que la population canadienne n'ait aucune raison de croire qu'une personne ou un organisme quelconque sont ou seront indûment favorisés[348].

L'interdiction couramment formulée dans les règlements sur l'après-emploi comporte une forme d'engagement restrictif de la part de l'employé. Dans le secteur privé, cet engagement prend habituellement la forme d'un contrat. Dans le secteur public, il est habituellement prévu par une disposition législative

comme l'article 18 de la *Loi concernant les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée et du Conseil des ministres*[349] de l'Ontario.

Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*[350] s'applique également aux officiers commissionnés de la GRC et à ses autres membres qui occupent des fonctions et des responsabilités de nature à susciter des inquiétudes quant à leurs activités après leur emploi. Ces personnes sont tenues d'aviser l'administrateur désigné, le "commissaire à la déontologie" de la Gendarmerie, de toute offre sérieuse d'emploi émanant de l'extérieur et de leur acceptation d'une telle offre. Elles doivent également éviter de se laisser influencer, dans leurs fonctions, par des perspectives et des offres d'emploi émanant de l'extérieur.

Il est interdit à toute personne visée par ces règlements d'intervenir, au nom de son nouvel employeur, après avoir cessé d'occuper sa charge publique, dans toute transaction ou affaire dans laquelle elle a représenté le gouvernement auparavant, lorsque la transaction en question donnerait lieu à un avantage particulier ou de nature strictement commerciale ou privée. Il y a également un "délai d'attente" d'un an, pouvant être abrégé dans certains cas, pendant lequel les anciens fonctionnaires ne peuvent accepter un emploi ou une nomination au conseil d'administration d'une entité avec laquelle ils ont eu des rapports officiels importants, ni intervenir pour le compte d'une autre personne ou entité auprès d'un ministère avec lequel ils ont eu des rapports officiels importants, ni donner des conseils, à des fins commerciales, au sujet des programmes ou des politiques du ministère pour lequel ils travaillaient ou avec lequel ils entretenaient d'importants rapports directs au cours de la dernière année de leur emploi.

Évidemment, les raisons qui motivent de telles restrictions ne s'appliquent pas pour la plupart des policiers. D'ailleurs, le bien-fondé de telles contraintes imposées aux emplois subséquents et la ligne de conduite à suivre en pareil cas sont loin de faire l'unanimité. Il est difficile, du reste, de faire respecter ces dispositions, à moins de pouvoir inclure une clause restrictive dans le contrat d'emploi ou encore de faire

du non-respect de ces règles une infraction prévue par la loi, puisque le pouvoir de l'employeur sur l'employé prend fin avec l'emploi[351].

Chapitre IX

CONCLUSION

À l'instar de tout autre projet de recherche intéressant, la présente étude a produit beaucoup plus d'information qu'il n'était possible d'en résumer dans ces pages. Nous avons cependant tenté de signaler, tout au long du document, certains aspects dignes d'intérêt qui débordent notre propos mais dont certains pourraient très bien faire l'objet d'autres études.

Relativement aux questions centrales que nous étions chargés d'analyser, les conflits d'intérêts et l'emploi secondaire, nous avons tenté de mettre en lumière une évolution vers l'assouplissement des règles qui s'appliquent depuis toujours dans la police. Cette évolution reflète une tendance qui se manifeste tant dans le secteur privé que dans l'administration publique et qui s'explique peut-être aussi, du moins en partie, par la faveur croissante dont jouit la philosophie de la police communautaire. Les policiers étant de plus en plus présents dans la collectivité, l'emploi secondaire se justifie davantage, puisqu'il s'agit d'une façon de participer à l'économie communautaire. Pour la même raison, les occasions de participer à des activités politiques, de nouer des relations et d'adhérer à des associations augmenteront également et, avec elles, les risques de conflits d'intérêts.

La méthode employée jusqu'ici pour éviter de tels problèmes, soit une série d'interdictions rigides dont le respect est assuré par le système disciplinaire, a le mérite de coûter relativement peu cher. Les règles énoncent une norme de conduite obligatoire, et tout manquement à ces règles, signalé aux autorités policières soit par d'autres policiers, soit par le service d'enquêtes des affaires internes, soit par le public ou d'autres sources, peut entraîner une intervention relativement simple: l'imposition de sanctions disciplinaires au coupable.

Si les coûts d'application de ce système sont très faibles, les coûts sociaux et personnels, eux, peuvent être très lourds. Nous avons tâché de souligner, tout au long de ces pages, les répercussions des contraintes imposées sur les intérêts de l'individu, notamment sa liberté, sa participation à la vie communautaire, sa vie privée et ses relations familiales. Il importe de bien peser ces coûts en regard de l'avantage bureaucratique que comporte la simple application d'une litanie d'interdictions.

En revanche, au fur et à mesure que les services policiers optent pour un code d'éthique plus complexe et pour les mécanismes de contrôle interactifs et mieux adaptés à la réalité que nous avons décrits plus haut, les sommes à débourser pour faire respecter ce code augmentent sensiblement. Par exemple, la divulgation des intérêts suppose l'existence d'un secrétariat, de procédures uniformes et d'un système sûr de tenue de dossiers confidentiels conçu pour restreindre strictement l'accès aux renseignements personnels de nature délicate. La nomination d'un commissaire ou d'une commission de déontologie exige d'autres ressources, et notamment le temps nécessaire pour étudier chaque cas individuellement. Il faut ajouter à cela les coûts d'administration de la structure disciplinaire, qui ne diminuent pas considérablement et qui peuvent même augmenter, puisqu'il faudra toujours veiller à ce que les normes d'éthique soient respectées. Or, si ces normes sont individualisées, il sera peut-être encore plus difficile d'en assurer l'observance.

Concevoir ces nouveaux mécanismes, les rendre fonctionnels et contenir leurs coûts sont des défis importants qui se posent aux autorités policières, tout comme d'ailleurs aux dirigeants d'organisations du secteur privé et du secteur public. Le but qu'il faut viser, cependant, est une communauté policière où l'éthique fait partie de la culture, où elle est recherchée délibérément et bien comprise tant par les agents de police que par leurs chefs.

NOTES ET RENVOIS

1. Canada, Conseil du Trésor, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1985).

2. Cette réaction en chaîne a été décrite d'abord par K. Kernaghan, en 1975, à la page 2 de son ouvrage *Ethical Conduct of Government Employees* (Toronto, Institut d'administration publique, 1975). Plus récemment, G. Thomson, dans "Personal morality in a professional context", (1991) 34 (1) Administration publique du Canada, 21, a signalé l'intérêt croissant des organisations du secteur privé et du secteur public pour l'éthique : éthique personnelle, codes de déontologie et sensibilisation des employés à l'éthique.

3. S.J. Bonczek, "Ethics : Challenge of the 1990's" (juillet 1990) 72 Public Management 17.

4. Ethidex Code Data Base (Toronto, Centre for Corporate Social Performance & Ethics, 1990) Cominco, section 7.2.

   Voir aussi les tests de déontologie compris dans le Basic Constable Course - Police Ethics (Toronto, ministère du solliciteur général, 1989), à la page 5. Il s'agit d'une série de tests auto-administrés contenant des questions qui permettent aux policiers d'analyser leur conduite. Par exemple : est-ce que je serais le moindrement mal à l'aise si cette affaire paraissait dans un quotidien important, présentée comme un sujet digne d'attention? Des personnes d'une grande intégrité, que j'ai haut en estime, agiraient-elles de la même façon que moi?

   Beaucoup d'extraits de codes d'éthiques d'entreprises cités ici ont été puisés directement dans la base de données Ethidex Code Data Base et correspondent à la version des codes qui y a été versée. Cette base de données analyse les codes selon le modèle de la gestion par les dépositaires d'enjeux, et les sections sont renumérotées en fonction de cette structure. Les numéros de sections renvoient donc à la base de données et non aux codes proprement dits. Lorsque la citation renvoie au code lui-même, les données pertinentes sont incluses, dans la mesure du possible.

   Une analyse du modèle de gestion par les dépositaires d'enjeux, modèle utilisé dans la base de données Ethidex, figure dans la communication Analysing and Evaluating Codes: The Stakeholder Management Model, présenté par M. Clarkson et M. Deck lors de la conférence intitulée "How to Institute Successful Ethics Programs in Organizations" tenue à la Wright State University du 8 au 10 mai 1991.

5. "Police Ethics (janvier 1991) 58 The Police Chief 27.

6. Conflict of Interest (Victoria, B.C. Police Commission, 1988), p. 6.

7. Kernaghan, *supra*, note 2, p. 13.

8. Règles générales de la compagnie - Conflits d'intérêts (Streetsville, Ontario, Du Pont Canada Inc. 1982) 60-1.

9. *Projet de loi C-46, Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires*, 2e session, 34e législature, 1989, par. 2(2).

10. *Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec*, L.R.Q. (1987), ch. P-13, art. 17. À noter que le Code de déontologie des policiers du Québec, décret 920-90, (1990),

122 Gazette officielle du Québec II 2532, remplace les dispositions concernant la déontologie policière de toutes les forces policières du Québec, art. 13; les autres dispositions sont encore en vigueur.

11. S. Williams, Conflict of Interest (Londres, Gower Publishing, 1985), p. 6.

12. Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens, l'honorable W.D. Parker, commissaire (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1987).

13. *Ibid.*, p. 31.

14. *Ibid.*, p. 34.

15. J.P. Kingsley, "Conflict of Interest: A Modern Antidote" (1986) 29(4) Administration publique du Canada 585, p. 591.

16. Parlement, Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1989), p. 2.

17. *Ibid.*

18. Kingsley, *supra*, note 15.

19. L'éthique dans le secteur public, l'honorable Michael Starr et l'honorable Mitchell Sharp (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1984); citation tirée d'une étude réalisée en 1969 par J. Williams pour le Conseil privé, p. 81.

20. *Re Van Der Linden and the Crown in Right of Ontario* (1981), 28 L.A.C. (2d) 352, p. 356 (Swinton).

21. *Johnstone et le Conseil du Trésor* (Revenu Canada) (27 janvier 1987) N° du dossier de la C.R.T.F.P.: 166-2-16279.

22. *Re L'Abbe and Corp. of Blind River* (1904), 7 O.L.R. 230, à la p. 233 (C.A.).

23. *Elliott v. City of St.Catharines* (1908), 18 O.L.R. 57, à la p. 61 (C.A.).

24. Ontario, Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to those Guidelines, Aird Report (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1986), p. 9. Voir également, Comité permanent de l'Assemblée législative, Report on the Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to those Guidelines (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1986), p. 2.

25. Conseil privé, livre vert intitulé : Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts, l'honorable Allan MacEachen (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1973).

26. *Ibid.*, p. 1.

27. Williams, *supra*, note 11.

28. Starr & Sharp, *supra*, note 19, p. 22.

29. L.O. (1983), ch. 8, art. 2. Des modifications considérables de cette loi ont récemment été recommandées. Voir Ontario, Révision des conflits d'intérêts municipaux, (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1991).

30. *Re Evans and Holt* (1982), 141 D.L.R. (3d) 178 (C.A. Alberta), p. 186.

31. Voir *Re Russell and Toney* (1982), 137 D.L.R. (3d) 202 (C.A. Alberta) et *Re McCaghren and Lindsay* (1983), 144 D.L.R. (3d) 503 (C.A. Alberta).

32. *Re McCaghren, Ibid.*, p. 510.

33. Starr & Sharp, *supra*, note 19, p. 26.

34. *Ibid.*, p. 25.

35. Ontario, Comité permanent des comptes publics, Report on the Allegation of Conflict of Interest Concerning Elinor Caplan, MPP (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1986) p. 56.

36. *Supra*, note 21, p. 11. Propos cités de E.B. Jolliffe dans McKendry et le Conseil du Trésor (31 mai 1973 N° de dossier : 166-2-674, jugement non publié, p. 139).

37. *supra*, note 16, p. 1.

38. R.N. Roberts, White House Ethics (N.Y., Greenwood Press, 1988) p. 4.

39. Williams, *supra*, note 11, p. 17.

40. Starr & Sharp, *supra*, note 19, p. 25.

41. *Supra*, note 4, IBM, section 3.2.

42. Willams, *supra*, note 11, p. 17.

43. W.K. Muir, fils, "Police and Politics" (automne-hiver 1983) 2 Criminal Justice Ethics 3, p. 4.

44. Inquiry Re Alleged Improper Relationships between Personnel of the Ontario Provincial Police Force and Persons of Known Criminal Activity, Le juge Campbell Grant (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1970), p. 99.

45. D.G. Smith, "Beyond Public Concern : New Free Speech Standards for Public Employees" (1990) 57 University of Chicago L.R. 249, p. 252.

46. R.G. Vaughn, Conflict of Interest Regulation in the Federal Executive Branch (Lexington (Mass.), Heath & Company, 1979).

47. *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, modifié, articles 119 à 125 inclusivement.

48. *Pearce v. Foster* (1885), 17 Q.B. 536, à la p. 539.

49. *Re Wosk's and Teamster Union, Local 351* (1983), 13 L.A.C. 64, à la p. 70.

50. *Re Poli-Twine and Canadian Automobile Worker's Union, Local 1839* (1988), 35 L.A.C. (3d) 123. (Willes).

51. C.J. Snow and E.M. Abramson, "By the Light of Dual Employment: Standards for Employer Regulation of Moonlighting" (1980) 55 Indiana L.J. 581, à la p. 584.

52. *Canadian Aero Service c. O'Malley* (1973) 40 D.L.R. (3d) 371 (C.S.C.), p. 381.

53. S.M. Grant, "Sex, Lies and Legal Ethics" (1991) The Law Society Gazette 103, à la p. 118.

54. *Supra*, note 50.

55. E.A. Aust, Le contrat d'emploi (Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1988), p. 114.

56. *W.J. Christie v. Greer*, (1981), 121 D.L.R. (3d) 472, p. 477 (C.A. Man.).

57. *Supra*, note 55.

58. *Re Lumber & Sawmill Workers' Union and KVP Co.* (1965), 16 L.A.C. 73, à la p. 85 (Robinson).

59. *Re Woodward Stores and United Food & Commercial Workers Union* (1987), 28 L.A.C. (3d) 59 (Fraser), p. 66; *Re Consumers Gas and International Chemical Workers Union* (1972), 1 L.A.C. (2d) 304 (Brown); *Re United Brewery Workers and Pepsi-Cola* (1967), 18 L.A.C. 105 (Hanrahan), p. 106.

60. *Supra*, note 49, p. 73.

61. Creating a Workable Company Code of Ethics (Washington, Ethics Resource Center, 1990), p. I-2. Bien qu'il n'existe pas de statistiques pour le Canada, la plus grande activité sur ce plan dans le secteur privé est manifeste.

62. *Re Fraser and Public Service Staff Relations Board* (1985), 23 D.L.R. (3d) 122, à la p. 133 (C.S.C.).

63. *Ibid.*

64. I. Greene, "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers" (1990) 23 Revue canadienne de sciences politiques 234.

65. *Ibid.*, p. 237.

66. Voir, par exemple, la *Loi sur la fonction publique* de l'Ontario, L.R.O. (1980), ch. 418, articles 11 à 16.

67. K. Kernaghan et J.W. Langford, The Responsible Public Servant (Halifax, Institut d'administration publique du Canada, 1990), p. 56.

68. Voir, par exemple, la lettre du premier ministre Trudeau qui accompagnait ses directives de 1980 à l'intention des ministres fédéraux, citée dans Report Concerning Elinor Caplan, *supra*, note 35, p. 431.

69. Voir la lettre du premier ministre Mulroney qui accompagnait ses directives de 1985 à l'intention des ministres fédéraux, citée dans Caplan, *supra*, note 35, p. 433.

70. Aird Report, *supra*, note 24, p. 2.

71. Pour une vue d'ensemble des mesures législatives sur les conflits d'intérêts, voir Bur. sous-reg. gén. adj., Les conflits d'intérêts au Canada (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1990).

72. Pour une vue d'ensemble des divers codes de conduite en vigueur dans le secteur public relativement aux conflits d'intérêts, voir *ibid*.

73. Par exemple, en vertu d'une loi de 1843 (*Acte pour mieux assurer l'indépendance de l'assemblée législative de cette province*), les fonctionnaires n'avaient pas le droit de voter ni d'être élus députés. Cullen, "The Challenge of Defining Conflict of Interest: Looking Back to See the Future" (1988-1989) 19 (3) Optimum 86, p. 87.

74. L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 14-16.

75. *Supra*, note 9.

76. *Supra*, note 1.

77. Canada, Conseil du Trésor, *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*, (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1985).

78. Voir, par exemple, *le projet de loi 66, Member's Conflict of Interest Act*, 4e session, 34e législature de la C.-B., 1990; projet de *loi* 40, *Conflict of Interests Act*, 3e session, 22e législature, Alberta, 1991; *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*, L.R.M. (1987), ch. L112; *Loi concernant les conflits d'intérêts des membres*, L.O. (1988), ch. 17; *An Act Respecting Conflict of Interest for Members of the House of Assembly and Members of the Executive Council*, R.S.N.S. (1989), ch. 86.

79. Colombie-britannique, (Victoria: Ministry of Finance and Corporate Relations, 1983).

80. Alberta, (Edmonton: Public Service Commissionner's Office, 1987).

81. TPA 268 rev. 11, 89.

82. *Municipal Conflict of Interest Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 299.

83. *Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts municipaux*, L.O. (1983), ch. 8.

84. *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, L.R.M. (1983), ch. 44.

85. Voir, par exemple, *Code of Conduct* (Burlington (Ont.), City of Burlington, 1988); *Code of Ethics for Employees* (Winnipeg, Ville de Winnipeg, 1982).

86. Voir, par exemple, le document City Policy, A1203, de la ville d'Edmonton, 1989.

87. M. Punch, Conduct Unbecoming (New York, Tavistock Publications, 1985), p. 3.

88. R. Williams, "Legal Aspects of Discipline by Administrators" (Chicago, Traffic Institute, Northwestern University, 1977), p. 6, cité dans Comité externe d'examen de la GRC, Conduite en dehors des heures de service, Document de recherche 7 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), p. 60.

89. *Re St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners of the City of St. Catharines* (1970), 15 D.L.R. (3d) 532 (Ont. H.C.).

90. *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* (1978), 88 D.L.R. (3d) 671 à la p. 678, 23 N.R. 410, à la p. 417 (C.S.C.).

91. *A.G. (N.S.W.) v. Perpetual Trustee Co.* (1955), A.C. 457, aux p. 489-490.

92. T. Jefferson, The Case Against Paramilitary Policing (Philadelphie, Open University Press, 1990), p. 46.

93. H. Cohen, "Exploiting Police Authority" (1986) Criminal Justice Ethics, 23, à la p. 29.

94. T. Deakin, Police Professionalism (Springfield (Illinois), Charles C. Thomas, 1988).

95. Kingsley, *supra*, note 15.

96. Jefferson, *supra*, note 92.

97. *Ibid.*

98. Par exemple, *Police Act* de l'Alberta, S.A. 1988, ch. P-12.01.

99. Par exemple, *Reg.* de l'Alberta 356/90.

100. Voir, par exemple, la *Loi de 1990 sur les services policiers* de l'Ontario, S.O. (1990), ch. 10, par. 31(6) et (7), qui autorise la commission de police à établir des lignes directrices pour assurer la saine gestion du service de police.

101. Voir, par exemple, le par. 18(1) de la *Loi de 1990 sur les services policiers*, *ibid.*, qui stipule que les policiers de la P.P.O. sont nommés en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, L.R.O. (1980), ch. 418.

102. Bien que cette partie porte essentiellement sur les codes qui réglementent l'emploi, il convient de signaler qu'il existe par ailleurs un très grand nombre de codes de déontologie délimitant les responsabilités professionnelles. Parmi les nombreuses professions à s'être dotées d'un code de déontologie détaillé figurent la comptabilité, la publicité, l'architecture, le génie, la médecine et le droit. On trouvera un répertoire de codes de conduite américains dans R. Gorlin, Code of Professional Responsibility, 2e éd. (Washington, Bureau of National Affairs, 1990).

103. John Madison, cité dans Roberts, *supra*, note 38, p. 201.

104. G.W. Cordner, "Written Rules and Regulations" (juillet 1989), Law Enforcement Bulletin, 17, à la p. 19.

105. *Ibid.*

106. *Supra*, note 5, p. 32.

107. E.J. Delattre, Character and Cops: Ethics in Policing (Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1989), p. 33.

108. Bonczek, *supra*, note 3, p. 17.

109. Roberts, *supra*, note 38, p. 4.

110. Starr et Sharp, *supra*, note 19, p. 32.

111. *Ibid.*, p. 188.

112. C. Harris, "Structuring a Workable Business Code of Ethics" (1978) 30 University of Florida L.R. 310, p. 318.

113. Kernaghan, *supra*, note 2, p. 5.

114. Cité dans Williams, *supra*, note 11, p. 18.

115. *Supra*, note 61.

116. *Ibid.*, p. IV-16.

117. *Supra*, note 5, p. 32.

118. *Code de déontologie : Principes de conduite pour la Banque et son personnel* (Montréal, Banque Royale du Canada, 1984), p. 2.

119. *Supra*, note 61, p. IV-2.

120. *Supra*, note 4, section 5.2.

121. *Ibid.*, section 1.4.5.

122. *Ibid.*, section 3.2.

123. *Ibid.*, Johnson and Johnson, section 3.2.

124. *Ibid.*, Ingersoll Rand, section 3.2.2.

125. *Le code éthique* (Montréal, Bell Canada, 1986), p. 13.

126. *Supra*, note 4, sous Loblaws, section 1.6.

127. *Supra*, note 4, sous Pepsico, section 1.6.

128. Faculty of Management, University of Toronto, 1990.

129. L.Q. (1983), ch. 55.

130. 1984, 6-25-1.

131. *Supra*, note 78, al. 2 c).

132. *Supra*, note 9, al. 3 c).

133. *Supra*, note 78, art. 5.

134. *Supra*, note 78, par. 3(6).

135. *Ibid*, par. 3(4).

136. Par exemple, la *Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts* de l'Ontario, *supra*, note 78, al. 12(2) a).

137. Cabinet du premier ministre, *Ontario Conflict of Interests Guidelines* (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1990).

138. *Supra*, note 100.

139. L.R.C. (1985), ch. R-10, telle que modifiée, L.R.C. (1985), ch. 8 (2e suppl.) art. 37(d).

140. B.C. *Reg.* 113/76.

141. *Loi sur la GRC*, *supra*, note 139, annexe 1.

142. Il y a habituellement dans le règlement une disposition stipulant que tout manquement à une des dispositions de la loi ou du règlement peut entraîner des sanctions disciplinaires. Par exemple, N.S. Reg. 101/88, s.-al. 5(1)a)(iv).

L'article 50 du *Règlement sur la GRC*, DORS 88/361, stipule, dans le Code de déontologie, que le membre «ne peut sciemment transgresser, de quelque manière que ce soit, les serments qu'il a prêtés». Les articles 41 et 43 de la *Loi sur la GRC*, *supra*, note 139 énoncent les mesures disciplinaires simples et graves dont sont passibles les membres qui contreviennent au *Code de déontologie*.

143. L'Alberta en est un exemple typique; l'alinéa 61(1)f) de cette loi permet au lieutenant-gouverneur en conseil d'édicter des règlements relativement à la discipline et au rendement des agents de police. *Police Act, supra*, note 98, s. 61(1)f).

144. N.S. *Reg.* 101/88, al. 5(1)a)i).

145. *Règlement de la GRC*, *supra*, note 142, al. 39(2)a).

146. Les rapports entre les conflits d'intérêts et la corruption sont abordés plus loin.

147. *Supra*, note 10.

148. *Ibid.*, art. 3.

149. *Ibid.*, art. 8.

150. *Règlement municipal* 106/90.

151. *Ibid.*, al. 5a).

152. *Ibid.*, art. 9.

153. *Ibid.*, s.-al. 8 i).

154. *Ibid.*, art. 9.

155. *Ibid.*, al. 6f).

156. *Supra*, note 10.

157. *Ibid.*, art. 16.

158. *Ibid.*, art. 17.

159. *Ibid.*, art. 18.

160. Ville de Winnipeg, Schedule A, By-Law No. 1, *Winnipeg Police Regulations* (1974).

161. *Loi sur la Ville de Winnipeg*, L.M. 1989-90, ch. 9.

162. *Supra*, note 85.

163. S.B.C. 1988, ch. 53.

164. 90-6-19, section 4.54 (1)e).

165. Manuel d'administration de la GRC, Partie I.4. Rev. 1991, section D.1.c.

166. *Ibid.*, à l'annexe 1.4.5. Ces lignes directrices s'inspirent de celles qui figurent dans le *Code fédéral*, *supra*, note 1. Elles seront remplacées sous peu par des Ordres permanents du commissaire qui sont actuellement en voie d'élaboration.

167. *Ibid.*, section I.1.b.2.

168. *Re Food Group and Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 1065* (1987), 30 L.A.C. (3d) 250, p. 254 (Stanley); *Canadian Imperial Bank of Commerce v. Boisvert* (1986), 13 C.C.E.L. 263, p. 265 (C.A.F.); *Pearce v. Foster*, *supra*, note 48, p. 539.

169. *BCIC*, *Ibid*,; *Re Wosk's*, *supra*, note 49.

170. *Helbig v. Oxford* (1965), 9 O.A.C. 145, p. 151; *Edwards v. Lawson Paper Converters* (1984), 5 C.C.E.L. 99, p. 105 (C.S. Ont.).

171. *Pearce*, *supra*, note 48.

172. Comité externe d'examen de la GRC, Document de recherche 6 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1990), p. 3.

173. Par exemple, l'employé qui enfreint une des dispositions du *Code de déontologie* de la Ville de Burlington (*supra*, note 85, art. 9) est passible de congédiement (dans les cas graves).

174. *Ross and Niagara* (1979), O.P.R. 434, à la p. 438.

175. Circulaire JO-61-15 (février 1988) Banque Royale, p. 1.

176. *Supra*, note 4, section 1.6.

177. *Supra*, note 99, par. 6(1).

178. *Supra*, note 139, art. 41.

179. Voir, par exemple, le par. 61(1) de la *Loi de 1990 sur les services policiers* de l'Ontario, *supra*, note 100.

180. Re *McKendry and Treasury Board* (31 mai 1973) (C.R.T.F.P.) no. du dossier : 166-2-674, jugement non publié cité dans *Re Regional Municipality of Hamilton-Wentworth and Canadian Union of Public Employees* (1978), 18 L.A.C. (2d) 46, p. 54 (Kennedy).

181. *Ibid.*, p. 55.

182. *Re Tourigny et le Conseil du Trésor* (31 juillet 1987) No. de dossier de la C.R.T.F.P. : 166-2-16434; *Re Wsk's*, *supra*, note 49, p. 73.

183. *Re Woodward*, *supra*, note 59, p. 63; *Re Wainwright School Division and CUPE* (1984), 15 L.A.C. (3d) 349 (Laux).

184. *Durand v. Quaker Oats Co.* (1988) 20 C.C.E.L. 223, p. 234 (B.C.S.C.).

185. *Threader and Spinks v. Canada (Treasury Board)* (1986), 68 N.R. 143, p. 151 (C.A.F.); *Re Van Der Linden and the Crown in Right of Ontario (Ministry of Industry and Tourism)* (1981), 28 L.A.C. (2d) 352 (Swinton).

186. Voir, par exemple, les lois sur les conflits d'intérêts de l'Ontario et de l'Alberta, *supra*, note 78.

187. *Supra*, note 78, art. 23.

188. *Supra*, note 25, p. 2.

189. Starr & Sharp, *supra*, note 19, pp. 61-62.

190. *Ibid.*, p. 19.

191. *Supra*, note 16, p. 3.

192. *Supra*, note 12, p. 378.

193. *Supra*, note 1, art. 46(4).

194. *Supra*, note 24, p. 5.

195. Starr & Sharp, *supra*, note 19, p. 70.

196. J.G. Smith, "The Nature of Conflict of Interest" (1980) Pitblado Lectures 157.

197. *Re Canadian Fram and United Automobile Workers* (1973), 3 L.A.C. (2d) 94 (Hinnegan).

198. Manitoba, *Report on Conflict of Interest of Municipal Councillors* (Winnipeg, Commission de réforme du droit, 1981), p. 34.

199. *Supra*, note 78.

200. *Ibid.*, par. 2(2).

201. *Ibid.* La loi alloue trente jours pour communiquer les nouveaux renseignements.

202. La Société canadienne d'hypothèques et de logement, Conflits d'intérêts : Normes de déontologie (Ottawa, Centre des affaires publiques, SCHL, 1989, p. 12) est un exemple typique en ce qu'elle prévoit que les dossiers sur les conflits d'intérêts et les dossiers sur le personnel doivent être tenus séparément. Ces dossiers sont conservés pendant sept ans après le règlement ou la disparition du conflit d'intérêts. Après ce délai, ils sont détruits.

203. *Supra*, note 4, section 3.2

204. *Ibid.*, Horne & Pitfield and Loblaws, section 1.4.5.

205. *Emploi et Immigration Canada/Code de conduite* (Hull, CEIC, 1980), p. 14.

206. L.N.-B. (1978), ch. C-16.1.

207. L'existence du bureau fédéral du sous-registraire général adjoint illustre bien cette tendance. En 1974, on a créé ce bureau pour traiter les documents présentés par les personnes visées par les directives ministérielles sur les conflits d'intérêts. Le sous-registraire général adjoint est actuellement chargé d'administrer et d'appliquer le *Code* fédéral, et de préparer des documents d'information sur les conflits d'intérêts. On a recommandé l'adoption d'une approche analogue pour faire respecter les lignes de conduite relatives aux conflits d'intérêts municipaux, en Ontario. Voir Révision des conflits d'intérêts municipaux, *supra*, note 29, pp. 59-71.

208. *Supra*, note 9, par. 10(4).

209. Propos de l'honorable Mitchell Sharp, cités par Mary Janigan dans "Avoiding Future Conflicts" (7 mars 1988) 101 (11) Maclean's 12, p. 14.

210. *Projet de loi 40*, *supra*, note 78, par. 20(2).

211. *Supra*, note 137, al. 15b).

212. *Supra*, note 86, section 3.02 (b).

213. *Supra*, note 1, art. 17.

214. *Supra*, note 85, art. 9.

215. *Ibid.*, Cominco, art. 7.2

216. *Ibid.*, Johnson & Johnson, art. 1.6.

217. *Loi concernant les conflits d'intérêts de l'Assemblée et du Conseil des Ministres* de l'Ontario, *supra*, note 78, par. 15(1).

218. *Projet de loi 40*, *supra*, note 78, par. 22(1).

219. Cette constatation confirme celle du document de recherche du Comité externe d'examen de la GRC sur la conduite des policiers en dehors des heures de service. Beaucoup d'actes commis en dehors des heures de travail qui peuvent entraîner l'imposition de sanctions disciplinaires peuvent également être considérés comme des conflits d'intérêts. Le document examine, par exemple, les aspects suivants : l'emploi secondaire, les activités politiques, la divulgation de renseignements confidentiels, les critiques publiques, l'abus de pouvoir et l'utilisation indue d'équipement de la police. Voir : Comité externe d'examen de la GRC, Conduite en dehors de heures de service, Document de recherche 7 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, Canada, 1991).

220. L'expression "conflit de responsabilités" (en anglais, *conflict of commitment*) est apparue pour la première fois dans Policies Relating to Research and Other Professional Activities Within and Outside the University (Cambridge, Harvard University, 1987).

221. *Supra*, note 4, section 1.4.5.

222. Halifax Police Department, Administration Manual 90-03-19, Chap. A-9, section 15-2.

223. Nose and O.P.P. (mars 1990), O.P.R. 867, à la p. 868.

224. Brown et Beatty, Canadian Labour Arbitration, 3d ed. (Toronto, Canada Law Book Inc., 1991) 7:3010, p. 350.

225. (1988), 2 L.A.C. (4th) 48 (Davis).

226. L'emploi secondaire englobe à la fois le service supplémentaire et les autres emplois qu'occupent les policiers lorsqu'ils ne sont pas de service. La politique type de l'International Association of Chiefs of Police sur l'emploi secondaire (Arlington (Virgine), IACP/BJA National Law Enforcement Policy Center, 1990) définit ainsi les deux termes :

> Service supplémentaire :
>
> Tout emploi qui est conditionné par l'utilisation réelle ou possible de pouvoirs policiers par l'employé du service de police.
>
> Autre emploi exercé par le policier quand il n'est pas de service :
>
> Tout emploi qui ne nécessite pas l'utilisation réelle ni éventuelle de pouvoirs policiers par l'employé, en dehors de ses heures de service.

La *Police Act* de la Nouvelle-Écosse (R.S.N.S. 1989, ch. 348) est la seule loi sur la police qui fasse la distinction entre le service supplémentaire et les emplois occupés par les policiers lorsqu'ils ne sont pas de service. Chaque conseil municipal est tenu d'édicter une politique écrite relative aux deux cas (par. 21(1) et (2)).

Partout au Canada, les employeurs qui veulent engager des policiers pour qu'ils exercent ces fonctions spéciales (service supplémentaire) présentent habituellement une demande écrite au service

de police. Si la demande est approuvée, les policiers sont engagés à leur taux horaire courant. Plusieurs systèmes assurent la répartition équitable du travail à tous les policiers intéressés.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, il ressort de nos échanges avec les intervenants des services policiers que le service supplémentaire ne pose aucun problème parce que, même s'ils travaillent pour un employeur privé, les policiers remplissent leurs fonctions habituelles. Cependant, les policiers de la Communauté urbaine de Montréal ne sont assignés à de telles tâches que lorsqu'il faut assurer la sécurité publique ou répondre aux besoins courants du service de police. Ce service policier évite d'établir des liens étroits avec des entreprises privées. On nous a laissé entendre que son apparence d'impartialité pourrait être compromise s'il se mettait au service d'un employeur privé.

227. Snow, *supra*, note 51, p. 606.

228. *Supra*, note 10, art. 22.

Le service de police de Vancouver interdit lui aussi l'emploi secondaire et exige que les policiers lui consacrent tout leur temps. Vancouver Police Department *Regulations & Procedures* Manual, art. 13 "Terms of Service".

229. *Supra*, note 165, section c.6.g.

230. *Ibid.*, section c.6.h.3.

231. *Ibid.*, section c.6.h.3. et c.6.i.

232. *Supra*, note 222.

233. Edmonton Police Service *Policy & Procedure Manual* 1991, partie 11, chap. G, section 6.

Ce règlement de la police d'Edmonton traite des emplois supplémentaires (*extra employment*). C'est le terme que le service utilise pour décrire les emplois secondaires que les policiers exercent en dehors de leurs heures de service; ne pas confondre avec le service supplémentaire. Voir la note 226, *supra*, qui explique la différence entre le service supplémentaire et l'emploi exercé en dehors des heures de travail.

234. *Supra*, note 160, al. 124(17)(b).

235. *Supra*, note 233.

236. *Supra*, note 164, section 4.63 (1).

237. *Calgary Police Association et al. v. Calgary Police Commission and Chief of Police City of Calgary*, [1988] 2 W.W.R. 741 (C.A.).

238. *Supra*, note 100.

239. *Police Act Regulations*, R.R.O. (1980), ch. 791, art. 61.

Pour donner suite à l'obligation énoncée dans le règlement, la P.P.O. a créé le Comité permanent sur l'emploi secondaire, chargé d'examiner toutes les demandes de policiers souhaitant exercer un deuxième emploi. Le directeur des Normes professionnelles étudie d'abord la demande ou fait

enquête sur l'emploi en question, puis il la transmet au Comité permanent qui l'examine à son tour, puis adresse ses recommandations au commissaire, à qui revient la décision finale d'accorder ou non l'autorisation. À l'origine, on a établi cette procédure pour aider les policiers désireux d'obtenir la permission du chef, en vertu de l'ancienne *Loi sur la police*, avant de commencer à exercer un deuxième emploi. Bien que le paragraphe 49(1) abolisse cette obligation, la P.P.O. a conservé la procédure et recommande aux policiers de continuer à la suivre.

240. *Nose*, *Supra*, note 223.

241. A. Reiss, "Private Employment of Public Police" (décembre 1988), National Institute of Justice, p. 6.

242. Le fait qu'un policier exploite une taverne a toujours suscité beaucoup de réserves. Dans Ville de Trois-Rivières et Association des policiers et pompiers de la Ville de Trois-Rivières (Droit du travail express n° 86T-532 (T.A.)), l'arbitre a conclu ce qui suit :

> Il est évident qu'un policier ne doit jamais être identifié à un bar ; il en va de la crédibilité du service de police. Propos cités dans Sûreté du Québec et Association des Policiers Provinciaux du Québec, (1991) T.A. 1025-G, p. 15.

243. *Welch and Metro Toronto Police* (décembre 1986), O.P.R. 738. Une accusation d'insubordination a été substituée à l'accusation initiale de manoeuvre frauduleuse, qui avait donné lieu à une condamnation. On a jugé que le déshonneur associé à la fraude était exagéré dans les circonstances. Personne n'a vu dans cette situation un conflit d'intérêts.

244. O.P.P. Police Orders, partie 1, art. 251.1.

245. *Supra*, note 10, art. 22.

246. *Supra*, note 222.

247. *Supra*, 244, art. 250.1

248. *Supra*, note 165, section c.6.h.2.

249. *Supra*, note 4, I.B.M., section 1.4.5.

250. Kernaghan, *supra*, note 2, p. 16 ; Ontario, Document de travail sur les droits à l'activité politique des policiers de l'Ontario (Toronto, Ministère du Solliciteur général, 1991).

251. Il y a toute une gamme d'activités politiques possibles : voter, adhérer à un parti politique, militer pour un candidat ou un parti, solliciter des fonds pour un candidat, commenter publiquement des affaires politiques ou encore se porter candidat lors d'élections.

252. (1987), 41 D.L.R. (4th) 1 (S.C.C.).

253. *Re Fraser and the A.G. of Nova Scotia* (1986), 30 D.L.R. (4th) 340 (N.S.S.C.).

254. Nova Scotia *Civil Service Act*, R.S.N.S. (1989), par. 40(5).

255. *Ibid.*, par. 40 (7).

256. *Supra*, note 66.

257. Ontario, The Extension of Political Activity Rights for Ontario Crown Employees (Document de travail) (Toronto, The Management Board of Cabinet, 1991).

258. *Ibid.*, p. 5.

259. *Supra*, note 100.

260. *Supra*, note 10.

261. Vancouver Police Department *Regulations and Procedures Manual*, art. 13, "Terms of Service".

262. *Supra*, note 164, art. 4.6, "Conditions of Employment".

263. *Supra*, note 160, par. 124(16).

264. *Supra*, note 161.

265. *Règlement de la GRC, supra*, note 142, par. 57(2).

266. L.R.C. (1985), ch. P-33.

267. (1988), 52 D.L.R. (4th) 241 (C.A.F.).

268. *Osborne v. Treasury Board*, (1991), 82 D.L.R. (4th) (C.S.C.C.) 321 à la p. 340.

269. *Supra*, note 257, p. 2.

270. Document de travail, *supra*, note 250.

271. E. Gallant, "Political Rights for Public Servants : A Federal Perspective" (1986) 29 (4) Administration publique du Canada.

272. Par exemple, William Ker Muir, (*supra*, note 43, p. 4.) avance des arguments pour et contre la restriction des activités politiques des policiers. Voir aussi d'autres arguments présentés dans le document de travail préparé par le Solliciteur général de l'Ontario sur les droits à l'activité politique des policiers de l'Ontario, *supra*, note 150.

273. Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite, Comité d'Avignon (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1979).

274. *Ibid.*, p. 195.

275. *Supra*, note 257.

276. (Toronto, Ministère du Procureur général, 1986).

277. *Supra*, note 257, p. 9.

278. *Supra*, note 276, p. 282.

279. Document de recherche, *supra*, note 250.

280. Voir *Osborne*, *supra*, note 268. Dans ce jugement, la Cour suprême du Canada a déclaré que l'alinéa 32(1)(a) (maintenant devenu l'alinéa 33(1)(a) de la *Loi sur l'emploi la fonction publique*) était sans effet parce que les restrictions imposées à la liberté d'expression étaient excessives, compte tenu de l'objectif visé : une fonction publique impartiale et loyale (p. 12242).

281. *Supra*, note 100. Le règlement ne porte pas de numéro précis.

282. *Supra*, note 202, p. 9.

283. A. Bouza, Police Administration (Toronto, Pergamon Press, 1978), p. 221.

284. R. Kania, "Should we tell the police to say yes to gratuities", (été 1988) 7 Criminal Justice Ethics 37.

285. *Supra*, note 4, section 3.2.1.

286. *Supra*, note 4, section 3.2.1.

287. *Supra*, note 1, par. 34(1).

288. *Supra*, note 78, art. 6.

289. *Supra*, note 78, al. 12h).

290. *Supra*, note 78, al. 7(2)b).

291. *Ibid.*, par. 7(3).

292. *Supra*, note 10, art. 9.

293. *Supra*, note 261, art. 56.

294. *Supra*, note 164, art. 4.56.

295. *Ibid.*

296. *Supra*, note 165, c. 1.h.l.

297. *Ibid.*, c.1.h.

298. *Ibid.*, c.1.h.7.

299. *Supra*, note 99, s.-al. 5(2)c)(ii).

300. *B.C. Reg.* 330/75, art. 6.

301. *Supra*, note 243.

302. Kernaghan, *supra*, note 2, p. 41.

303. Aust, *supra*, note 55, p. 113.

304. (1987), 17 C.C.E.L. 44 (Cour. Dist. Ont.), le juge en chef suppléant Davidson.

305. *Supra*, note 4, section 2.3.3.

306. *Supra*, note 78, art. 16.

307. Re *Wilkes et le Conseil du Trésor* (2 mars 1987) No. du dossier de la C.R.T.F.P.: 166-2-16-170.

308. *Supra*, note 98, annexe 3.

309. *Supra*, note 139, annexe.

310. *Supra*, note 10, art. 16.

311. *Supra*, note 165, c.5.e.

312. *Ibid.*, c.5.f.

313. *Ibid.*, c.5.g.

314. *Ibid.*, c.8.a.

315. *Ibid.*, Annexe 1.4.5., section 4.

316. *Supra*, note 99, par. 5(2).

317. *Supra*, note 1, art. 36(1).

318. *Perry et le Conseil du Trésor* (CEIC) (20 juin 1988) No. de dossier de la C.R.T.F.P. : 166-2-17340.

319. *Weber et le Conseil du Trésor (Approvisionnements et Services)* (8 septembre 1986) No. du dossier de la C.R.T.F.P.: 166-2-15616.

320. *Supra*, note 21.

321. *Supra*, note 79, art. 8.1.

322. "Administrative Instructions in Support of the Code of Conduct and Ethics" PMS-18-2, section 8.1.

323. K. Donovan, "Officer probed over "private" surveillance" The Toronto Star (20 juillet 1991) A3.

324. *Supra*, note 85, art. 2.

325. Calgary Police Services Administration Manual, *supra*, note 164, section 4.54(1)e).

326. *Ontario Police Regulations*, Ont. Reg. 791/80, art. 1e)(ii), de l'Annexe A.

327. *Lovegrove and Waterloo Police Force* (novembre 1974), O.P.R. 182.

328. A.C. 1711-78, Gazette du Québec 1978.II.3343, al. 7d).

329. *Supra*, note 150, art. 9.

330. *Supra*, note 165, Annexe 1-4-5.

331. Voir, par exemple : Manitoba, Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba (Winnipeg, Imprimeur de la Reine, 1991); Report of the Commission of Inquiry into the Harvey I. Pollock, Q.C. Case, Hon. E.N. Hughes, c.r., commissaire, Winnipeg, 12 septembre 1991.

332. *Supra*, note 165, c.1.j.

333. *Supra*, note 164, section 4.54(1)(i).

334. *Supra*, note 10, al. 8f).

335. *Reg.* 4.2.0., art. 4.2.1.

336. *Ville de Granby et la Fraternité des Policiers de Granby* (1981), 3 L.A.C. (3d) 443 (Frumkin), p. 445.

337. Pattison and O.P.P. (août 1984), O.P.R. 608.

338. *Johnson and Barrie Police Force* (fév. 1985), O.P.R. 643.

339. *Supra*, note 144, s.-al. 1e)(iii).

340. *Supra*, note 165, c. 1.i.

341. *Re Canada Post and CUPW (Varma)* (1984), 19 L.A.C. (3d) 356 (Swan), p. 357.

342. *Supra*, note 62, p. 133.

343. *Clough et le Conseil du Trésor* (20 nov. 1988) No. du dossier de la C.R.T.F.P.: 161-2-511, p. 24.

344. *Supra*, note 219, p. 59-60.

345. *Supra*, note 164, art. 4.54(1)m).

346. Commission de réforme du droit de l'Ontario, Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees, *supra*, note 276, pp. 63-70, 230-243 et 322-352 ; K.P. Swan, "Whistleblowing and National Security", dans National Security : Surveillance and Accountability in a Democratic Society, Textes colligés par P. Hanks et J.D. McCamus (Cowansville, Blais, 1989).

347. *Supra*, note 165, Annexe 1-4-6.

348. *Ibid.*, Section A, 1.

349. *Supra*, note 78.

350. *Supra*, note 1, Partie III.

351. On trouvera une analyse récente de ces questions dans "What's Wrong with the Revolving Door?", de S. Kelman. Il s'agit d'une communication inédite présentée dans le cadre de deux ateliers (*Law and Economics Workshop* et *Public Policy Workshop*) qui ont eu lieu à la Faculté de droit de l'Université de Toronto le 4 octobre 1991.

BIBILIOGRAPHIE

Abramson, E., and C.J. Snow, "By the light of dual employment: standards for employer regulation of moonlighting", (Summ.1979-1980) 55 Indiana L.J. 581.

Alince, P., "The loyalty of employees: where to after work?", (1987/1988) 1 National Labour Review 9.

Arcuri, A., "Moonlighting and stress in police officers", (1990) 66 Psychological Reports 350.

Axelrod, R., Conflict of Interest: A theory of divergent goals with applications to politics (Chicago: Markham Publications, 1970).

Baillie, W. & D. Johnson, "Free from interests", (March 1988) Policy Options 3.

Basic Constable Course - Police Ethics (Toronto: Ministry of the Solicitor General, 1989).

Benson, C., "Codes of Ethics", (May 1989) 8 Journal of Business Ethics 305.

Bigelow, P., "From norms to rules: regulating the outside interests of public officials", (1989) 37(3) Proceedings of the Academy of Political Science 141.

Blalock, J., "Managing for effective Discipline: legal issues in discipline", (Juin 1976) The Police Chief 71.

Bonczek, S.J., "Ethics: Challenge of the 1990's" (July 1990) 72 Public Management 17.

British Columbia, Report of the Honourable E.N. Hughes, on the sale of the Fantasy Garden World Inc. (VanderZalm), (Victoria: Crown Publications, 1991).

Browne, P., "Moonlighting appeal won by police; state liquor authority rule struck by court of appeals to allow some off-duty jobs", (May 1988) 199 N.Y.L.J. 1.

Browne, E., "Evaluating conflict of interest theory", (Jan.1984) 14 British Journal of Pol. Science 1.

Burke, F., "Written Rules: state ethic codes, commissions and conflicts", (1989) 62 Journal of State Government 195.

Canada, L'éthique dans le secteur public, l'honorable Michael Starr et Mitchell Sharp (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1984).

Canada, Parlement, Les conflits d'intérêts: règles applicables aux législateurs fédéraux (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1989).

Canada, Rapport du Comité spécial sur la question du personnel et le principe du mérite, Comité d'Avignon, (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1979).

Canada, Conseil du Trésor, Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1985).

Canada, Bureau du Sous-reg. gén. adj., Les conflits d'intérêts au Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1990).

Canada, Bureau du Sous-reg. gén. adj., Les conflits d'intérêts - Mesures d'observation et mises en garde (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1990).

Canada, Conseil du Trésor, Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique. (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1985).

Canada, Conseil privé, livre vert intitulé: Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts, l'honorable Allan MacEachen (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1973).

Canada, Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens, l'honorable W.D. Parker, commissaire (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1987).

Canada, Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, (Ottawa: Information Canada, 1976).

Canada, Community Based Policing: a Review of the Critical Issues, (Ottawa: Programs Branch, 1984).

Clarkson, M. & M. Deck, Analysing and Evaluating Codes: The Stakeholder Management Model, unpublished, presented at the conference "How to Institute Successful Ethics Programs in Organizations", Wright State University, mai 8-10, 1991.

Cohen, H., "Exploiting Police Authority" (1986) Criminal Justice Ethics 23.

Conflict of Interest (Victoria: B.C. Police Commission, 1988).

Cordner, G.W., "Written rules and regulations: Are they necessary?", (juillet 1989) FBI Law Enforcement Bulletin 17.

Crane, G., "The constitutional right of a police officer to make political contributions", (Wntr.1986) 13 Hastings Constitutional L.Q. 341.

Creating a Workable Company Code of Ethics (Washington: Ethics Resource Center, 1990) .

Cullen, "The Challenge of Defining Conflict of Interest: Looking Back to See the Future" (1988/89) 19(3) Optimum 86.

Dalton, M., "Director conflicts: the effect of disclosure", (April 1988) 17 Colorado Lawyer 639.

Deakin, T., Police Professionalism (Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, 1988).

Delattre, E.J., Character and Cops: Ethics in Policing (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1989).

Ethidex Code Data Base (Toronto: Centre for Corporate Social Performance & Ethics, 1990).

Gallant, E., "Political Rights for Public Servants: A Federal Perspective" (1986) 29(4) Administration publique du Canada 665.

Gorlin, R., Code of Professional Responsibility, 2nd Ed. (Washington: Bureau of National Affairs, 1990).

Grant, S.M., "Sex, Lies and Legal Ethics" (1991) The Law Society Gazette 103.

Greene, I., "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers" (1990) 23 Revue canadienne de sciences politiques 234.

Harris, C., "Structuring a Workable Business Code of Ethics" (1978) 30 University of Florida L.R. 310.

Hirshman, L., "Departmental regulation of officer's private lives", (Janv.1977) Police Law Quarterly 32.

Janigan, Mary, "Avoiding Future Conflicts" (Mars 7 1988) 101 (11) Maclean's 12.

Johansen, D., Regulation of Conflict of Interests of Members of Provincial Legislative Assemblies (Ottawa: Librairie du Parlement, 1983).

Kania, R., "Should we tell the police to say yes to gratuities" (Summ. 1988) 7 Crim. Just. Ethics 37.

Kaplan, S., "Faster than the revolving door: federal employees who moonlight face scrutiny for conflicts", (avril 1990) 12 Legal Times 1.

Keely, J. & J.H. Ryan, "Should police moonlight in security jobs?", (juin 1983) 27(6) Security Management 9.

Kelcourse, K., "Conflict of interest (white-collar crime: 5th survey of Law)", (Wntr.1989) 26 Am.Crim.L.R. 713.

Kelman, S., "What's Wrong with the Revolving Door?", an unpublished paper presented to the Law and Economics Workshop and the Public Policy Workshop, Faculté de droit, Université de Toronto, le 4 octobre 1991.

Kernaghan, K. & J.W. Langford, The Responsible Public Servant (Halifax, Institut d'administration publique du Canada, 1990).

Kernaghan, K., Ethical Conduct of Government Employees (Toronto,Institut d'administration publique, 1975).

Kingsley, J.P., "Conflict of Interest: A Modern Antidote" (1986) 29(4) Administration publique du Canada 585.

Lichtenberg, J., "Truth, neutrality and conflict of interest", (Spr.1990) 9 Business and Professional Ethics J. 65.

Manek, J., "Free speech rights of law enforcement employees: some liability considerations", (Fall 1987) 21 J. of National District Attorneys Association 7.

Manitoba, Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba (Winnipeg, Imprimeur de la Reine, 1991).

Manitoba, Commission de la réforme du droit, Report on Conflict of Interest of Municipal Councillors (Winnipeg, Commission de la réforme du droit (1981).

Manitoba, Report of the Commission of Inquiry into the Harvey I. Pollock, Q.C. Case, l'honorable E.N. Hughes, c.r., commissaire, Winnipeg, le 12 septembre 1991.

"Models for management: off-duty or secondary employment", (1988) 66 The Police Chief 87.

"Moonlighting", (1979) 100 Legal Points 1.

Muhammad, J., "Moonlighting: personal, social and organizational consequences", (1986) 39 Human Relations 977.

Muir, W.K., Jr., "Police and Politics" (Summer-Fall 1983) 2 Criminal Justice Ethics 3.

Ontario, Document de travail sur les droits à l'activité politique des policiers de l'Ontario (Toronto, Ministère du Solliciteur général, 1991).

Ontario, The Extension of Political Activity Rights for Ontario Crown Employees (Document de travail) (Toronto: Management Board of Canada, 1991).

Ontario, Révision des conflits d'intérêts minicipaux (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1991).

Ontario, Standing Committee on Legislative Assembly, Report on the allegation of conflict of interest concerning Rene Fontaine, MPP., (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1986).

Ontario, Premier's Office, Ontario Conflict of Interest Guidelines (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1990).

Ontario, Conflict of interest in Ontario: a legislative history, (Toronto, Librairie législative, Service de recherche et d'information, 1987).

Ontario, Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to Those Guidelines, Aird Report (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1986).

Ontario Law Reform Commission, Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees (Toronto, Ministère du Solliciteur général, 1986).

Ontario, Inquiry Re Alleged Improper Relationships Between Personnel of the Ontario Provincial Police Force and Persons of Known Criminal Activity, Le juge Campbell Grant (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1970).

Ontario, Comité permanent des comptes publics, Report on the Allegation of Conflict of Interest Concerning Elinor Caplan, MPP (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1986).

Ontario, Standing Committee on the Legislative Assembly, Report on the Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to Those Guidelines (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1986).

Peach, J.A. & C.W. Ruckman, "Establishing and maintaining professional standards by the police executive for secondary employment" (Jan.1977) 44(1) Police Chief 26.

Petraglia, P., "Public Servants and free speech", (1986) 2 Adm. L.J. 6.

"Police Ethics" (Jan. 1991) 58 The Police Chief 27.

"Police for Hire", (Feb.1990) 22(5) Police 22.

Potter, R. H., "Ethics, discipline, and human nature: a new look at management and deviance," (1989) 31 Industrial Management 14.

Reiss, A.J. Jr., Private Employment of Public Police (Washington: National Institute of Justice, 1988).

Ridley, F., "Political neutrality, the duty of silence and the right to publish in the civil service", (1986) 39 Parl.Aff. 437.

Rosenblum, E., "Court workers fight political activity ban", (Oct.1989) 124 N.J.L.J. 5.

Sardino, T., "Remarks: moonlighting by police officers", (1984) 51 The Police Chief 133.

Saskatchewan, Law Reform Commission, Report on conflict of interest to the A.G., (Saskatoon, Imprimeur de la Reine, 1977).

Schmitz, C., "Appearance of conflict enough to fire civil servant", (1986) 6(13) Lawyers Weekly 1.

Schwartz, A., "Discipline upheld for off-duty relationship", (Dec.1984) 130 Chicago Daily Law Bulletin 2.

Smith, J.G., "The Nature of Conflict of Interest" (1980) Pitblado Lectures 157.

Smith, D.G., "Beyond Public Concern: New Free Speech Standards for Public Employees" (1990) 57 University of Chicago L.R. 249.

Smither, M., Municipal Conflict of Interest, (St. Thomas, Ontario: Municipal World, 1983).

Swan, K.P., "Whistleblowing and National Security", in P. Hanks and J.D. McCamus, eds., National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society (Cowansville: Blais, 1989).

Taylor, M.H. & A.E. Filmer, "Moonlighting: the practical problems", (1986) 29(4) Canadian Public Administration 592.

Thomson, G., "Personal morality in a professional context", (1991) 34(1) Can. Public Adm. 21.

Vaughn, R.G., Conflict of Interest Regulation in the Federal Executive Branch (Lexington, Mass.: Heath & Company, 1979).

Weller, Steven, "The effectiveness of corporate codes of ethics", (1988) 7 Journal of Business Ethics 389.

Williams, S., Conflict of Interest (London: Gower Publishing, 1985).